



ICA-CIDIA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

04 ENE 1988

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA — CIDIA

Gabinete Técnico

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

**En colaboración con la Secretaría Técnica de Planificación
Oficina Nacional de Proyectos**

**SEMINARIO NACIONAL SOBRE
ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

Asunción, 23 al 25 de setiembre de 1987

Asunción - Paraguay



Esta publicación contiene todas las exposiciones, comentarios, discusiones, conclusiones y recomendaciones que fueron presentados y formulados en el SEMINARIO NACIONAL SOBRE ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO y fue elaborada durante los tres días de duración del evento para poder ser entregada, a los participantes, en la sesión de clausura el día 25 de setiembre a las 19:00 horas. Por este motivo, la transcripción de algunas de las presentaciones verbales, podrían presentar deficiencias de estilo y errores interpretativos que no fue posible subsanar.

EL EQUIPO DE COORDINACION DEL SEMINARIO
Ing.Agr. Conrado Pappalardo, GT/MAG
Ing.Agr. Aristides Raidán, GT/MAG
Ing.Agr. Pedro Caballero, ONP
Dr. José Luis Pando, IICA

00003259

11CA
E10
9471
1987

~~BV 001498 c.2~~
~~BV 001497 c.1~~

NOTA DE AGRADECIMIENTO

La Comisión Organizadora y los Participantes del SEMINARIO NACIONAL SOBRE ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL, expresan su más profundo agradecimiento al equipo de apoyo logístico por su valiosa colaboración en la realización del evento. El personal de servicio que participó fue:

COORDINADOR DEL EQUIPO

Carmen Duarte de Gómez
Gabinete Técnico del MAG

POOL DE SECRETARIAS:

María Celia de Storn
Oficina Nacional de Proyectos

Julia Montiel de Prieto
Gabinete Técnico del MAG

María Graciela Benítez de Sánchez
Oficina del IICA

Práxedes de Snead
Oficina del IICA

SERVICIOS GENERALES:

Carlos Caballero
Gabinete Técnico

Alfredo Ayala
Oficina del IICA

IMPRESA YBU:

Policarpo González

EQUIPO DE SONIDO:

Ramón Melgarejo



C O N T E N I D O

A. INFORMACION GENERAL

- A.1 Introducción
- A.2 Lista de participantes
- A.3 Programa
- A.4 Sesión inaugural
- A.5 Conferencia del Excmo. Señor Ministro de Agricultura y Ganadería, Ing. Agr. Hernando Bertoni
- A.6 Sesión de Clausura

B. SESIONES TECNICAS

CAPITULO I

La participación Estatal en el Desarrollo Agropecuario

- La intencionalidad gubernamental en el desarrollo agrícola y rural del Paraguay: una interpretación del protagonismo nacional en las acciones y resultados de los últimos 20 años. Por José Enrique Páez Miembro del Banco Central del Paraguay. B.I.1
- Comentario por el Dr. Ricardo Rodríguez Silvero B.I.2
- Discusión B.I.3

- La política y el Plan de desarrollo económico y social del Paraguay: una interpretación crítica del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1985/89 con énfasis en el Plan de Desarrollo Agropecuario. Por Blás Chamorro B.I.4
- Comentario por el Ing. Agr. Celso Giménez (STP) B.I.5
- Discusión B.I.6

CAPITULO II

Evaluación Crítica del Sector de Cooperación y Ayuda Externa

- El sector de cooperación y ayuda externa y su significado en el desarrollo agrícola y rural del Paraguay. por el Dr. José Luis Pando
Oficina del IICA B.II.1
- Discusión B.II.2

CAPITULO III

Políticas y Estrategias Específicas

- Las áreas problemas del sector agropecuario y políticas específicas para superarlas.
Por el Dr. Carlos Fletschner B.III.1
- Comentario por el Ing. Agr. Oscar Candia (STP) B.III.2
- Discusión B.III.3

- La política de desarrollo regional del Paraguay: Situación y perspectivas.
Por el Dr. Fulvio Monges (STP) B.III.4
- Discusión B.III.5

CAPITULO IV

Rol y Desempeño del Subsistema Institucional de Planificación Agropecuaria

- El funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos Los Proyectos de desarrollo agropecuario y forestal del Paraguay en el contexto de una política nacional de desarrollo. Por el Dr. Ceferino Rodríguez de la Oficina Nacional de Proyectos. B.IV.1
- Comentario por el Ing. Agr. Oscar Meza Rojas, del Gabinete Técnico del MAG B.IV.2
- Discusión B.IV.3

C. RECOMENDACIONES: LA POLITICA POSIBLE DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL DEL PARAGUAY

- C.1 resultados del Panel
- C.2 Conclusiones de la Comisión A
- C.3 Conclusiones de la Comisión B
- C.4 Conclusiones de la Comisión C
- C.5 Conclusiones de la Comisión D



A. INFORMACION GENERAL



I N T R O D U C C I O N

El sector agropecuario y forestal del Paraguay es, por lejos, la actividad económica más importante del país que representa el 27% del PIB, absorbe el 44% de la fuerza de trabajo y genera más del 80% de las divisas de exportación.

En general, puede considerarse que el desarrollo del sector ha respondido en gran medida, a los mecanismos del mercado y a la ventaja comparativa. Existe poca intervención oficial en la cotización de productos agropecuarios y una falta casi absoluta de injerencia gubernamental en los precios de los insumos. Con la excepción de la producción del algodón, de la rotación trigo-soja, los demás rubros fueron desarrollados adaptándose a las oportunidades de mercado o al impulso establecido por los países vecinos.

Este modelo de desarrollo casi "espontáneo" tuvo vigencia y operó sin mayores dificultades durante el período de bonanza económica de la década del 70. Sin embargo, hoy en día, cuanto tanto Paraguay como sus países vecinos viven un proceso de deterioro económico, la ausencia de una política intencionada y la carencia de un aparato institucional fuerte, muestra la parte negativa de ese modelo en el vacío de instrumentación para impulsar la reactividad económica.

La orientación estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 1985/89 de crecimiento de las exportaciones, sustitución de importaciones y fomento de la actividad agroindustrial, parece asignar al sector agropecuario un rol protagónico principal en el desarrollo del país, que contrasta grandemente con la debilidad institucional

presente y con la imprecisión de las políticas y estrategias de desarrollo agropecuario actual. El marco problemático del sector agropecuario podría resumirse en los siguientes nueve puntos:

1. Se carece de un mecanismo adecuado para interpretar las coyunturas económicas internas y externas y traducirlas en planteamientos estratégicos.
2. El proceso de toma de decisiones del Gobierno para responder a situaciones coyunturales es complicado.
3. El aparato institucional sectorial es débil, y no parece tener una real comprensión del papel que debe desempeñar. Como consecuencia, las entidades que lo integran trabajan descoordinadamente.
4. Existe una falta de coordinación interinstitucional intersectorial. Esto afecta especialmente a las áreas de comercialización, desarrollo rural, salud animal y sanidad vegetal que por su naturaleza caen bajo la competencia de varias instituciones y por tanto requieren de una acción coordinada intersectorial.
5. A pesar de estar ubicado en el área más privilegiada de Sudamérica en lo que a desarrollo tecnológico agropecuario se refiere, Paraguay no parece adecuarse para aprovechar las experiencias de Argentina y Brasil.

6. Se carece de sistematización y ordenamiento en el proceso de identificación, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos con financiamiento externo para el desarrollo agrícola y rural. Como consecuencia muchos de estos proyectos son excesivamente protagónicos y promueven desarrollo desiguales, cooperan a la descoordinación institucional, crean dependencia y debilidad institucional, y al no estar estructurados dentro de una política agraria específica, son de difícil evaluación.
7. La mayor parte del sector productivo no está organizado, lo cual dificulta la implementación de las políticas de crédito, tecnología, comercialización y desarrollo rural.
8. Los problemas de titulación y tenencia restringen el pleno acceso a las políticas de desarrollo agrícola y rural, en particular al subsector de pequeños productores.
9. Debido a su localización geoeconómica, Paraguay tiene poca autonomía para desarrollar una política agroexportadora independiente y su mercado interno sufre las consecuencias de la competencia de los productos de Argentina y Brasil.

Para superar esta situación, es preciso formular un planteamiento estratégico que sirva de pauta y orientación al desarrollo agropecuario en los próximos cinco años.

La celebración de este Seminario respondió al propósito de concertar la configuración de los lineamientos generales de la

política agropecuaria y forestal y en este contexto persiguió los siguientes objetivos:

1. Crear un foro donde los sectores representativos del país, tanto públicos como privados, pudiera analizar y discutir la problemática actual del sector agropecuario e identificar los objetivos prioritarios que debe perseguir la política de desarrollo sectorial.
2. Configurar los lineamientos generales de la estrategia de desarrollo agropecuario deseable para los próximos cinco años.

El Seminario fue diseñado para técnicos de alto nivel de entidades públicas, semipúblicas y privadas del Paraguay que de alguna forma están relacionadas con la identificación, diseño y formulación de políticas y estrategias para el desarrollo agropecuario y rural del Paraguay.

El número de participantes que inicialmente se había fijado es 30 y tuvo que ampliarse a 41.

MECANICA DEL SEMINARIO

Se expuso a los participantes a las interpretaciones que, sobre estrategia y política deseable para el desarrollo agropecuario y rural del Paraguay expusieran connotados conferencistas y se realizó un panel con destacados expertos sobre el tema: la política posible de desarrollo agropecuario y rural que debería seguir Paraguay en los próximos años.

Los participantes analizaron y criticaron las exposiciones y como producto del Seminario se formularon las recomendaciones específicas sobre la estrategia para el desarrollo agropecuario y rural que deberá seguir Paraguay en los próximos cinco años.

Los expositores se distribuyeron de acuerdo a las siguientes áreas temáticas:

- a. La participación Estatal en el desarrollo agropecuario.
- b. Evaluación crítica del sector de cooperación y ayuda externa.
- c. Políticas y estrategias específicas.
- d. Rol y desempeño del subsistema institucional de planificación agropecuaria.

El Panel por su parte tomando como base a los antecedentes aportados por las distintas exposiciones y según criterios de los panelistas hizo un intento de configurar la estrategia posible para el desarrollo agrícola y rural del Paraguay.

La materialización de los objetivos del Seminario se alcanzará por medio de las cuatro comisiones de trabajo siguientes:

COMISION A: Las áreas prioritarias para el desarrollo agropecuario y rural del Paraguay

COMISION B: Estrategias específicas para el desarrollo agropecuario: Crédito y financiamiento, tecnificación, comercialización y precios, protección contra la competencia externa, etc.

COMISION C: Estrategias específicas para el desarrollo rural: Crédito y financiamiento, tecnificación, comercialización y precios, organización de agricultores, tenencia y Reforma Agraria.

COMISION D: Lineamientos estratégicos para reestructurar el Sector Público Agropecuario.

LISTA DE PARTICIPANTES

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCION
1. ARCE AÑAZCO, Alejandro (Econ.)	ONP
2. AYALA PIOLA, Víctor Hugo (Ing. Ind.)	BCP
3. APODACA ROMERO, Silvio (Dr.)	F. Ganadero
4. ALDANA BALBUENA, Carlos (Lic.)	PRONATURA
5. ALVARENGA DE DUBINI, Adela (Lic.)	ONP
6. BAEZ ZACARIAS, Miguel Antonio (Econ.)	MAG
7. BLANCO MALDONADO, Nelson Darfo (Ing. Agr.)	GT/MAG
8. BOVEDA VILLASBOA, Juan Angel (Ing. Quim.)	MIC
9. CABALLERO, César (Ing. Agr.)	ONP
10. CACERES DE AMARILLA, Gladys (Ing. Agr.)	IBR
11. CESPEDES OLAZAR, Nilda Vidalina (Arq.)	ONP
12. CUEVAS RECALDE, Isacio (Ing. Agr.)	DCEA/MAG
13. DIAZ BORDENAVE, Jose (Dr. Vet.)	A.R.P.
14. ESQUIVEL VAESQUEN, Bernardo (Econ.)	STP
15. FERREIRA GONZALEZ, Walberto (Ing. Agr.)	DIEAF/MAG
16. GARCETE ESCURRA, Gualberto (Ing. Agr.)	CEPEX
17. GIMENEZ, Celso (Ing. Agr.)	STP
18. HORN, Tomás (Ing.)	FECOPROD
19. LEZCANO ZARZA, Feliciano (Adm.)	MAG
20. MAIDANA DE VILLASBOA Luz Victoria (Econ.)	GT/MAG
21. MAZZOLENI CASNEDI, Hugo Alfredo (Ing. Agr.)	GT/MAG
22. MORINIGO ALVARENGA, Elvio Darfo (Ing. Agr.)	GT/MAG
23. NOCE DE MEZA, Marfa Concepción (Ing. Agr.)	GT/MAG
24. ORUE, Ricardo (Dr. Quim. Ind.)	ONP
25. PANGRAZIO VERA, Miguel Angel (Ing. Agr.)	BNF

LISTA DE PARTICIPANTES

NOMBRE Y APELLIDO	INSTITUCION
26. PAPPALARDO, Conrado (Ing. Agr.)	GT/MAG
27. PRIETO JARA, Marcelino (Econ.)	DEAF/MAG
28. PRIETO BAZAN, Amado (Lic)	ONPS
29. QUIÑONEZ, Adrian (Ing. Agr.)	IBR
30. RAIDAN GOMEZ, Aristides (Ing. Agr.)	GT/MAG
31. RODRIGUEZ, Carlos Ramón (Econ.)	STP
32. ROLON CACERES, Rubén (Ing. Agr.)	GT/MAG
33. ROLON BILLALBA, Carmelo (Ing. Agr.)	ONCAP
34. ROMAN ROLON, Donaldo (Econ.)	MIC
35. ROMERO CORIN, Faustino (Econ.)	CAH
36. SANABRIA SILVERIO, Hermes (Econ.)	GT/MAG
37. SANCHEZ ORTIZ, Darfo (Econ.)	GT/MAG
38. TORRES BENITEZ, Gladys Vidala (Econ.)	GT/MAG
39. VASCONSELLOS, Arsenio (Dr. Vet.)	A.R.P.
40. VALENZUELA O'HIGGINS, Lufs (Ing. Agr.)	MDN
41. VAZQUEZ DE SOSA, Yolanda (Econ.)	CEPEX
42. VILLAGRA, Paulino (Econ.)	STP

SEMINARIO NACIONAL SOBRE ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

PROGRAMA

Miércoles 23 de setiembre

Sesión de la mañana

7:30 a 8:00 horas Registro de participantes.

8:00 a 9:30 horas Inauguración

Conferencia del Excmo. Señor Ministro de Agricultura y Ganadería. Ing. Agr. Hernando Bertoni.

9:30 a 10:00 horas Café

Sesión sobre participación gubernamental en el desarrollo agropecuario

Moderador: Dr. José Luis Pando

10:00 a 11:00 horas La intencionalidad gubernamental en el desarrollo agrícola y rural del Paraguay: una interpretación del protagonismo nacional en las acciones y resultados de los últimos 20 años.

Dr. José Enrique Páez, Miembro del Directorio del Banco Central del Paraguay.

11:00 a 11:30 horas Comentario por el Dr. Ricardo Rodríguez Silvero.

11:30 a 12:00 horas Discusión

Sesión de la tarde

Sesión sobre el sector de cooperación y ayuda externa

Moderador: Ing. Agr. Pedro C. Caballero

15:00 a 16:00 horas El Sector de cooperación y ayuda externa y su significado en el desarrollo agrícola y rural del Paraguay: Dr. José Luis Pando
Oficina del IICA.

16:00 a 16:30 horas Discusión

16:30 a 17:00 horas Café

Sesión sobre Subsistema Institucional de
Planificación Agropecuaria.

Moderador: Ing. Agr. Aristides Raidán

17:00 a 18:00 horas El funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos: los proyectos de desarrollo agropecuario y forestal del Paraguay en el contexto de una política nacional de desarrollo.

Dr. Ceferino Rodríguez, Director de la Oficina Nacional de Proyectos.

18:00 a 18:30 horas Comentario por el Ing. Agr. Oscar Meza Rojas, Director del Gabinete Técnico del MAG.

18:30 a 19:00 horas discusión

Jueves 24 de setiembre

Sesión de la mañana

Sesión sobre participación gubernamental
en el desarrollo agropecuario

Moderador: Ing. Agr. Nelson Blanco

7:30 a 8:30 horas La política y el plan de desarrollo económico y social del Paraguay: una interpretación crítica del Plan nacional de Desarrollo Económico y Social 1985/89 con énfasis en el Plan de Desarrollo Agropecuario.

Dr. Blás Chamorro

8:30	a	9:00	horas	Comentarios por el Ing. Agr. Celso Giménez (STP)
9:00	a	9:30	horas	Discusión
9:30	a	10:00	horas	Café
				<u>Sesión sobre políticas y estrategias específicas</u>
				Moderador: Dr. Basilio Nikiporoff
10:00	a	11:00	horas	Las áreas problemas del sector agropecuario y políticas específicas para superarlas: Dr. Carlos Fletschner.
11:00	a	11:30	horas	Comentario por el Ing. Agr. Oscar Candia (STP)
11:30	a	12:00	horas	Discusión
Sesión de la tarde				<u>Sesión sobre políticas y estrategias específicas</u>
				Moderador: Ing. Agr. Ronaldo Dietze
15:00	a	16:00	horas	La política de desarrollo regional del Paraguay: Situación y perspectivas. Dr. Fulvio Monges Ocampos, Secretario Ejecutivo de la STP.
16:00	a	16:30	horas	Comentario: Propuesta para formular una estrategia de desarrollo regional con vista a fomentar el Sector Agropecuario Nacional. Dr. Digno Martínez López*
16:30	a	17:00	horas	Discusión
17:00	a	17:30	horas	Café
17:30	a	19:45	horas	Panel: La Política posible de desarrollo agropecuario y rural del Paraguay: Estrategia a seguir para los próximos cinco años.

* Exposición fuera de programa que no se incluye en esta publicación.

Moderador: Dr. Ceferino Rodríguez de la
Oficina Nacional de Proyectos

Panelistas: Dr. Blás Chamorro
Dr. Carlos Fletschner
Ing. Agr. Oscar Meza Rojas
Dr. Ricardo Rodríguez Silvero

Relator: Ing. Agr. Aristides Raidán

Viernes 25 de setiembre

Sesión de la mañana

7:30	a	8:00	horas	Formación e instrucciones a las Comisiones de trabajo.
8:00	a	10:00	horas	Trabajo de Comisiones
10:00	a	10:30	horas	Café
10:30	a	12:00	horas	Discusión y aprobación en plenario de las conclusiones y recomendaciones.

Sesión de la tarde

12:00	a	17:00	horas	Visita de campo: La conservación de los recursos naturales: La cuenca del río Ypacaraí. Coordinado por el Dr. Wolker Kohler, Asesor de la GTZ y por el Dr. Narciso González, Decano del Instituto de Ciencias Básicas.
19:00	a	20:00	horas	Sesión de Clausura
20:00	a	21:00	horas	Coktail

SESION INAUGURAL

El Acto de Inauguración del Seminario se celebró a las 8:30 horas del día 23 de setiembre de 1987 y fue presidida por el Señor Ministro de Agricultura y Ganadería, Ing. Agr. Hernando Bertoni.

Acompañaron al Señor Ministro en la Mesa Presidencial, el Ing. Agr. Luis Pampliega, Director General del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ing. Agr. Sergio González Espoz, Representante de la Oficina del IICA en Paraguay, el Ing. Agr. Oscar Meza Rojas, Director del Gabinete Técnico, el Dr. José Enrique Páez, Miembro del Directorio del Banco Central del Paraguay y el Señor Niels Brandt, Representante interino del Programa de las Naciones Unidas para el Paraguay.

Se inició el Acto con las palabras de bienvenida del Dr. Ceferino Rodríguez, quien resaltó la relevancia del Seminario, enfatizando que el desarrollo económico nacional se hace necesariamente a través del desarrollo agropecuario. Pidió a los participantes que trabajaran con entusiasmo y dedicación para alcanzar los objetivos del Seminario.

A continuación el Ing. Agr. Sergio González Espoz, presentó un breve informe sobre el desarrollo del Ciclo Curso-Taller sobre Metodología de Identificación de Proyectos para el Desarrollo Agrícola y Rural del Paraguay del cual este Seminario forma parte. Dió la bienvenida a los participantes y les deseó mucho éxito en sus trabajos.

A.4-2

Finalizó el acto con la conferencia del Señor Ministro de Agricultura y Ganadería sobre el tema "Opciones y prioridades para el Desarrollo Agropecuario Paraguayo" cuya transcripción verbal se presenta en la siguiente sección.

CONFERENCIA DEL EXCMO. SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERIA
ING. AGR. HERNANDO BERTONI

Señores Representantes de Organismos Internacionales, Señores Técnicos, Señores Organizadores del curso, Señoritas y Señores.

No me propongo desarrollar ninguna política en forma académica, sino señalar algunos puntos que por lo general inciden algunos positivamente y otros negativamente en el desarrollo de nuestra agricultura, y digo agricultura usando el concepto de González Espoz, en el cual se engloba la agricultura, la ganadería y lo forestal. Quizás valga la pena recordar alguna frase que se vertieron hace más de un siglo, a mediados del siglo pasado, por Ling por ej. cuando se presentó al Emperador Guillermo con su teoría mineralista en donde sugería ya entonces que en aquellos países de mayor desarrollo podría producirse una revolución. A través de los conocimientos que resultaban de la investigación agrícola, del desarrollo industrial y el del desarrollo de todas las ciencias por igual. El Emperador dijo: aquel que hace crecer dos espigas donde antes crecía uno, merece más honores que cualquier general que ha ganado batalla, y hago esta reflexión por una sencilla razón: se habla mucho de desarrollo, de teoría sobre desarrollo de teoría sobre política, pero en el fondo, sin lugar a dudas todo queda reducido a algunos pocos conceptos básicos: el primero de ellos: no se puede pretender el desarrollar el sector rural si no contamos con los hombres adecuadamente preparados en todos los niveles para actuar como promotores del desarrollo de este sector. Ya el Paraguay, a fines del siglo pasado hizo un intento. Ahora estamos haciendo un intento mucho más consistente para ir con más medios.

Naturalmente en esto nos están ayudando instituciones como el BID, IICA y otras para tratar de llenar ese vacío que nos coloca a nosotros quizás, varias décadas detrás de aquellos países que están más desarrollados.

Nuestra preocupación en el Ministerio de Agricultura fue crear estos cuadros de técnicos, adecuadamente preparados. Los tenemos indudablemente pero quizás no en número suficiente y en algunas áreas donde la política lo recomienda se debe hacer un esfuerzo mayor como en el caso del trigo, en el caso del algodón; tenemos algunos, tres específicamente con nivel de doctorado de Estados Unidos, otro grupo con nivel de doctorado en Brasil y otro en Europa. En cuanto a los cuadros de mandos medios digamos que los orientamos hacia alguna especialización en áreas específicas. Pero es con los técnicos de nivel medio y nivel vocacional donde tenemos que hacer, un esfuerzo mayor, es más fácil formar si disponemos de la persona con aptitud adecuada a niveles superiores antes que a este nivel donde deben ser los más y tener el resumen quizás, o la interpretación con sentido práctico a veces de conceptos complejos, por eso se requiere un esfuerzo más y un cuerpo de instructores y de profesores mejor preparados. Estamos insistiendo para llegar a eso, no debemos olvidar también que los países en desarrollo como el nuestro están en posición de desventaja en relación a los países en desarrollo, uno por la tecnología que aplican, otro por los recursos que tienen para aplicar su política.

No debemos tampoco olvidar que hace apenas 35 o 40 años al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los países en desarrollo estaban en mejor posición, Argentina, Uruguay el mismo Brasil, Australia y otros proveedores de materias primas porque aquellos países

industrializados no tenían la forma de producir, pero con el desarrollo de la industria de fertilizantes el desarrollo de una tecnología avanzada en el caso del trigo por uso ya masivo casi de protección a los cultivos con fungicidas y otros insecticidas, estos países de rendimiento aproximadamente igual al logrado en trigo por la Argentina hace 35 años (2.000 kilos era un record para cualquier país de Europa) pasaron a duplicarlos e incluso triplicarlos y alcanzara una posición competitiva.

Hoy día Francia está con sus 5.500 kg, rendimiento record de 7-8 ton por ha. y lo mismo Alemania y otros países son todo autosuficientes con excedentes. Habría que mencionar algunos puntos también: El último tren que pasó antes de ese 22 de junio, cuando Alemania atacó a Rusia fue un tren cargado de trigo que venía de los suelos de Ucrania en Rusia, que era entonces el granero de Europa. Ahora esa área tiene dificultades mientras que el resto de Europa que anteriormente dependía de Sudamérica o de Australia o Canadá o Estados Unidos tienen producción en exceso; no es un problema ya de capital no es un problema de inversiones sino que es un problema principal y básicamente de la formación de nuestros técnicos para lograr eficiencias en la producción y ponernos en condiciones competitivas con otras áreas, además de eso, si hablamos de los aranceles que protegen el mercado si hablamos de las industrias como la de fertilizantes, la industria de maquinarias, la industria de productos pesticidas, fungicidas, herbicidas, insecticidas todos ellos, entonces nuestros costos se descolocan mucho más y debemos actuar en consecuencia con un grado de eficiencia mayor del que estabamos acostumbrados a hacer. En este orden de cosas hemos avanzado y nos falta mucho por seguir adelante, pero los medios de difusión hoy son más útiles para transmitir los conocimientos y más ágiles de lo que eran 20 o 40 años atrás. Podemos entonces acortar esa distancia que nos separa de los países más desarrollados, si

sabemos aprovechar y para saber aprovechar tenemos que tener nuestros propios técnicos en cantidad y calidad suficiente.

En el caso de la carne hasta el 73-74 gran parte de los países que podían pagar la carne y cortes de carne de calidad y aún aquellos países que consumían carnes enlatadas tipo corn beef pagaban precios que eran lo suficientemente altos como para estimular aquí la producción de carne. En este sentido vale recordar que estudios hechos allá para fines del 69,-quizá un poco antes- por la FAO, prevee un aumento en el precio de la carne en los años sucesivos, y fue cierto, pero después vino la caída. Nuestro mercado que era Europa Occidental ha cambiado, Inglaterra hace mucho tiempo, ya producía el 80% de sus necesidades y Francia tiene excedente. Todos tienen excedentes mientras que antes estaban dependiendo de lo que podían proveer los países del tercer mundo; eso produjo un cambio; pero por qué se producen éstos cambios?: por los cambios en el sistema de producción, por la introducción de alimentos concentrados de los expeller, primero harina de pescado, luego expeller de soja, de soja que se procesa allá, los sorgos y maíz que van parte de los Estados Unidos, parte de la Argentina y otras áreas de producción por los mercados protegidos como es el Mercado Común Europeo. De manera que, con la ayuda de subsidio y eficiencia productiva y dependiendo solamente de los insumos esenciales como proteínas, energéticos, llegan a suplir sus necesidades total o parcialmente y algunos en exceso, es decir, que el panorama en ese sentido, ha cambiado, 40 años atrás dependíamos de las pasturas naturales, era muy difícil implantar pasturas mejoradas -algunos intentos se hicieron en la cuenca lechera y con éxito- pero terminar un animal de 400 kg requería un mínimo 4 años mientras que ahora se terminan animales

con ese peso a los 30 meses, inclusive con mejor tratamiento se puede acelerar. Es decir que está cambiando también la mentalidad, eso trajo aparejado ganaderos con criterios modernos.

Me gustaría mencionar el caso del maíz. El maíz en Paraguay es un producto tradicional, pero la ampliación de las áreas de cultivo de maíz estaban limitadas por la posibilidad de comercialización. Los precios que últimamente regían en el mercado internacional, nos daba sólo 80 dólares/tonelada de los cuales había que cubrir fletes hasta puerto marítimo que en el mejor de los casos ascendía a 35 dólares/tonelada, para poner eso en Paranaguá u otro Puerto sobre el Atlántico. Entonces hacía que ese cultivo no fuera un cultivo rentable considerando el maíz en sí mismo. Pero se instaló una red de silos con los equipos pertinentes para secado, tratamiento, clasificación, etc. Ya estamos en el orden del millón de toneladas estáticas de silos y galpones entre privados y oficiales; Con ello, entonces se abre ahora la posibilidad de entrar rubros como el maíz para la exportación eventual. Porque teniendo la infraestructura es ya un complemento, a veces suplemento de la producción principal que en este caso es soja trigo y otros cereales. Sobre otros cultivos que está en igual situación, el Chaco Paraguayo no tiene limitación para producir los tipos de sorgos comerciales pero no hay la infraestructura; todavía tiene que transportarse grandes volúmenes con un precio final de compra quizás de 5 a 10% menor del costo del maíz de manera que con eso no tenemos mucha posibilidad por el momento.

Nuestra limitación principal es disponer de una planta de fertilizante acostos razonables, para que podamos tener rendimientos medios más altos y devolver la fertilidad natural de los suelos

que se desmontaron. Haciendo correcciones se puede lograr una cosecha mucho más alta; esa es nuestra limitación principal. Pero volviendo al tema anterior, los rubros de volumen podemos avanzar y aquí podríamos avanzar en el maíz, de dos maneras: uno usando fertilizantes, usando híbridos, la revolución en el maíz lo hicieron los híbridos, simples, dobles, triples, etc. más métodos agronómicos adecuados o usando algunas variedades que son altamente eficientes. Para usar, para producir en suelos de baja fertilidad; hay variedades que son capaces de producir 3 toneladas sin ningún tratamiento especial y casi adecuado a la forma de producción de los agricultores.

Además, nuestra posición subtropical nos coloca en ventaja y en algunos casos en desventaja, porque nos da opción de producir cultivos de clima templado y cultivos de clima tropical hasta cierto punto, pero en algunos de ellos no somos eficientes. Podemos no ser eficientes y digo que podemos no ser eficientes si es que no somos capaces de adecuarnos a las condiciones naturales o ecológicas nuestras y un caso que nos ha demostrado que se puede superar estas condiciones es el caso del trigo, y voy a hacer algunas comparaciones con el trigo, se hicieron varios intentos anteriores, pero al final resultó cultivando una variedad que después resultó la variedad usada en la Argentina que trajeron originalmente unos colonos ucranianos aquí en el Paraguay. Pero no podíamos pasar los 800 kg por ha., que no era tan malo, comparando con los del Río de la Plata que no estaban muy por encima en igual época estaba a 1.000 kg 1.100 kg o por ahí.

Ahora aplicando un gran esfuerzo técnico y muchas investigaciones se generó una tecnificación de otros cultivos como el de la soja. Ahora ese gran esfuerzo técnico nos llevó a producir 1.550 - 1.570 kg, de promedio del año pasado. Para este año no sé a cuánto llegaremos pero estaremos por ahí también. El efecto principal es el cambio de actitud del productor y la tecnificación de ese sector relacionado al trigo que después se propagó por toda el área donde se cultivan soja, trigo-soja y soja-trigo. Pero quiero decir ésto, nosotros avanzamos con el esfuerzo técnico, Argentina avanzó también está un poco a nivel nuestro pero ellos comenzaron la carrera por lo menos 40 años adelante que nosotros, Uruguay está con menos promedio y ellos llegaron a producir un millón y pico de kilos creo que en el 82 y están con promedios de 1.300 kg/ha, de calidades similares a lo que estamos produciendo, es decir, que una cosa la tecnificación a pesar de que en este caso fue orientado para producir el trigo, repercutió en todo en una tecnificación de otras áreas inclusive en efectos sobre el cultivo del algodón.

Es difícil desarrollar un cultivo en una sola dirección, tiene que tomarse el complejo de cultivo y es lo que estamos haciendo si éstos cultivos, vamos a decir de uso en gran volumen, en el mundo donde los fletes, etc., etc., inciden mucho sobre los costos por tonelada o por unidad entonces nos resta pensar en aquellos cultivos de élite o cultivos de gran rendimiento por unidad de peso. Hay muchos que entran en esta categoría pero esos son precisamente los cultivos que requieren una mayor aplicación de tecnología, la fresa (frutilla) podemos producir bien, tenemos las instalaciones inclusive para hacer cultivos de tejido, para mantener la frutilla libre de virus, hay personas entrenada a eso, hay productores que están produciendo con esta tecnología.

Ahora hay que dar el siguiente paso: y eso tiene que venir por añadidura; otros cultivos que pueden entrar muy bien, el mango que se está haciendo, que tienen muy buenas condiciones para enlatados, etc., etc., se puede eso, pero también hay un aspecto muy serio que se tiene que vencer cuando se entra con rubros nuevos. Con el trigo tuvimos la solución técnica mucho antes de el tiempo que llegamos a autoabastecernos.

Pero hay que superar la falta de confianza no sólo de el agricultor sino de nuestros propios técnicos. Se les dá una atribución y la cumplen, pero la cumplen a desgano. Si se quiere salir de una situación hay que poner un poquito más que simplemente cumplir con el horario y hacer las cosas con un día de retraso. Esto puede significar el éxito o el fracaso de una estrategia. De manera que uno debe poner mucho de sí mismo para superar la situación. Hay cultivos como el Kaá Heé que es atractivo a primera vista, tiene posibilidades no podemos discutir que no lo tiene. Yo, desde chico, estoy viendo Kaá Heé y los esfuerzos que han hecho Giménez y otras personas para imponer el Kaá Heé, pero tropiezan con muchas dificultades sobre todo los productos que compiten con él. tienen que pasar las pruebas a Drug Administration de los Estados Unidos y las inversiones que tenemos que hacer nosotros es grande. Entonces se está haciendo lo que se debe hacer. Se está produciendo un producto no tan bueno como lo que prepara el Japón. tiene todavía ese residuo amargo pero la gente está usando y ya se está estableciendo una producción básica sobre estos conceptos, después vendrá la planta para el procesamiento más avanzado. El caso del maní, tiene la mayor cotización, no es también de volumen pero puede ser otro grupo que puede tener grandes posibilidades.

La menta y otros aceites esenciales, esos sí tienen posibilidades pero en el caso de la menta al salir de los suelos nuevos hay que cambiar los métodos de producción. No digo que no se puede producir y los costos suben, de manera de que apenas es un cultivo como cabeza de rotación. Pero otro aceite esencial el de lemon grad, petit grain, palo santo en el Chaco y otros se puede dentro de un marco delimitado. Cuál es el cultivo o cuál es la acción para el sector rural para buscar alternativas. Se lleva un montón de ellos la investigación básica. Se está haciendo digamos una posibilidad buena con el aceite de cárdamo. Ahora, dentro de un concepto global de la política resulta como consecuencia de todo esto que estoy diciendo que se debe fortalecer la formación técnica en todos los niveles, seguir adelante, fortalecer las instituciones y adecuar las instituciones que tienen que ver con el apoyo al sector rural. Las instituciones financieras, Banco de Fomento, el Crédito Agrícola de Habilidadación, darle la amplitud adecuada. Digo esto, amplitud adecuada por que estamos llegando al momento que podemos ampliar la capacidad de esas instituciones y que el medio adecuado. Hay gente ya preparada, gente que están en condiciones de absorber mayores apoyos en el campo financiero, elementos técnicos, mecánicos, etc.

Bueno quería decir, no pretendía hacer ninguna conferencia, sino simplemente hablar en términos generales y vuelvo a repetir, no es nada nuevo ya se habló de esto hace un siglo cuando se estableció los Land Grant Colleges de Estados Unidos, en Europa las Universidades, las estaciones experimentales y sigue siendo válido.

Los medios para la investigación han cambiado, los medios científicos, los instrumentos científicos, pero en el fondo el concepto básico sigue siendo el mismo.

SESION DE CLAUSURA

La Ceremonia de Clausura se celebró el día 25 de setiembre de 1987 a las 19:00 horas y estuvo presidida por el Señor Ministro de Agricultura y Ganadería, Ing. Agr. Hernando Bertoni

B. SESIONES TECNICAS



CAPITULO I

LA PARTICIPACION ESTATAL EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

LA INTENCIONALIDAD GUBERNAMENTAL EN EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL DEL PARAGUAY: UNA INTERPRETACION DEL PROTAGONISMO NACIONAL EN LAS ACCIONES Y RESULTADOS DE LOS ULTIMOS 20 AÑOS.

Por José Enrique Páez

Al plantearse la intencionalidad gubernamental en el desarrollo, ya sea nacional, sectorial o regional, necesariamente debemos orientar nuestro enfoque en el sentido de ubicar la problemática en una realidad dada, en un contexto determinado y en un horizonte temporal finito; generalmente en el mediano o largo plazos, sin descuidar igualmente lo inmediato.

La intencionalidad gubernamental se explicita en este caso por el papel orientador, impulsor y participativo del "Sector-Gobierno" en el proceso de cambio socio-económico.

Demás está decir que la planificación como técnica de trabajo y de acción gubernamental, constituye a este efecto un instrumento sumamente útil para que utilizada como sistema, redunde en beneficio de la racionalización de las acciones públicas, y extienda sus efectos directos y difundidos orientados ad-oc a la modificación del comportamiento de los agentes económicos-sociales hacia el cumplimiento de objetivos previamente determinados.

Esto, dicho en otros términos implica elaborar planes, ponerlos en ejecución y evaluarlos periódicamente, a los efectos de orientar el proceso, de ajustar las estrategias cuando correspondan y corregir la concepción de la imagen-objetivo, si ella haya variado como consecuencia de otros factores que no pudieron preverse, o si previstos no pudieron dimensionarse en su verdadera magnitud.

El término "estrategia" que mencionamos precedentemente, puede y desde luego tiene diferentes acepciones y por tanto se lo utiliza en distintos sentidos.

Cuando dentro de un proceso de planificación se definen ciertos objetivos y se delinear orientaciones de la política económica tendientes a la consecución de los primeros, tratando de conciliar los objetivos con las metas y los medios, la concepción de la "estrategia" involucra y engloba esta secuencia de proposiciones, buscando desde luego la compatibilización formal de fines y medios.

El vocablo "estrategia" se aplica igualmente para señalar la forma de conducir un proceso, ya sea socio-económico, político o tal vez militar; pero cualquiera sea la acepción adoptada es importante señalar que al hablar de estrategia estamos hablando del futuro.

Según Carlos Matus Romo, experto en materia de Planificación del Desarrollo: "La estrategia constituye una macro proposición de Política Económica e implica un cierto tipo de análisis integral que permita definir objetivos y seleccionar la cadena de acciones y políticas correspondiente; hay más, se debe realizar un riguroso análisis de viabilidad en el sentido dinámico de la palabra, por cuanto en la realidad del proceso social se ejecuta solamente lo que es viable en cada momento, aunque sea parcial e inarmónico, razón por la cual lo que hace el ente social hombre no es precisamente lo que él programa sino lo que la viabilidad dentro de un contexto dado le permite. De igual forma y por tales razones el tiempo calculado no constituye en modo alguno la cronología de la historia.

En base a estos antecedentes escuetamente esbozados, podemos llegar a concluir de que aún cuando existan numerosas limitaciones a la acción material de la estrategia de desarrollo, no puede dejarse de

de reconocer la utilidad práctica de su existencia, partiendo del análisis e interpretación de la realidad o diagnóstico, diseñando la trayectoria de su evolución futura, hasta empalmar con la imagen-objetivo que le sirve de referencia. Sobre este particular nos dice Carlos Matus que "también una estrategia puede concebirse como la secuencia de Patrones de desarrollo que permite alcanzar una imagen objetivo determinada", y agrega que "el arte de unir, sumar y avanzar, en el tiempo preciso, en síntesis, es el arte de conducir como líder una determinada estrategia".

Por lo demás cabe agregar, que en la estructuración y análisis de un diagnóstico, subyace la idea de una imagen deseada, trás la cual se verifica una teoría del desarrollo. Esta imagen en modo alguno debe concebirse como una imagen final, sino como un punto de referencia hacia el futuro, es decir, hacia donde deberfan apuntar los esfuerzos planificados del desarrollo. Por la misma razón en ella no se justificaría cuantificaciones precisas ni metas específicas a plazos determinados, ya que la planificación es un proceso permanente que procura aprovechar toda situación propicia para realizar en el menor tiempo posible las acciones que puedan favorecer al cumplimiento de sus propios objetivos, por ende los plazos no vienen a constituir sino simples aspiraciones dentro de un proceso, antes que una fecha determinada, cierta o invariable.

Valgan estas reflexiones sobre el proceso de planificación, en forma sintética y si se quiere un tanto general, para entrar directamente en el tema, acerca de la intencionalidad gubernamental en el desarrollo agropecuario y rural del Paraguay.

LA ACCION PLANIFICADORA EN EL PARAGUAY: Una definición de la intencionalidad gubernamental en el proceso del desarrollo nacional.

Con la creación de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República por Ley Nº 841 de fecha 14/Setiembre/62 y la sanción de la Ley Nº 845 de fecha 13/Setiembre/62 , que instaura el Presupuesto por Programas y actividades en el Paraguay, se da inicio a un proceso político, económico y social de transcendencia extraordinaria, que con el tiempo habría de tener profunda significación en el desarrollo Nacional del Paraguay.

En la práctica, esta decisión política puede interpretarse como la intención del Gobierno Nacional de tomar una serie de medidas tendientes a cambiar en el menor tiempo posible el lento comportamiento observado en la evolución socio-económica del país. Podría tomarse también como una decisión deliberada orientada a acelerar el proceso de cambio en todos los órdenes, luego de un proceso azarosamente lento dado en nuestro país como consecuencia de los infortunios de nuestra propia historia nacional.

La necesidad de elaborar planes de desarrollo, global, sectorial, regional, etc, desde el punto de vista de su cobertura geográfica; y de corto, mediano y/o largo plazos desde el punto de vista de su horizonte temporal, fueron puestos de manifiesto antes que por una conciencia en el orden interno, por condicionamientos de orden externos, especialmente de organismos financieros internacionales, que incorporan como requisito para el apoyo financiero externo a los países de América Latina, la elaboración de planes de desarrollo y la existencia de proyectos específicos técnicamente elaborados. Demás está decir que en nuestros países tuvimos que aprender a elaborar ambos instrumentos, si bien para este efecto hemos contado con

con la asistencia técnica y financiera internacional. En nuestro caso particular tuvimos la cooperación que fue excelente, del GRUPO TRIPARTITO: OEA-BID-CEPAL, a más de la cooperación de países amigos.

En el Paraguay, a partir de la Década de los años 60, se elaboraron los siguientes planes generales de Desarrollo:

- 1º) Plan Bienal - para los años 1965 - 1966
- 2º) Plan Bienal - para los años 1967 - 1968
- 3º) Plan Quinquenal - para los años 1971 - 1975
- 4º) Plan Quinquenal - para los años 1977 - 1981
- 5º) Plan Quinquenal - para los años 1985 - 1989

A más de estos 5 planes generales mencionados, se elaboraron igualmente, el Plan triángulo que abarca el espacio geográfico comprendido entre las ciudades de Asunción, Encarnación y ciudad Presidente Stroessner, con la cooperación del Banco Mundial, que hasta hoy se sigue implementando.

El Plan de Desarrollo del Alto Paraná, zona de influencia de Itaipú; el Plan de Desarrollo de Itapúa, zona de influencia de Yacyretá, entre otros, en la región Oriental; y otros planes y programas de desarrollo elaborados para la región Occidental o Chaco.

Sin ser limitativa la mención hecha de los planes de desarrollo elaborados en los últimos 25 años para el país, pienso que refleja en una primera aproximación, la intención del Gobierno Nacional de transformar en el menor tiempo la estructura económica y social existente; estructura ésta que la generación actual recibió como producto de una evolución anterior, y en cuya conformación poco o nada pudo participar.

El solo hecho de la elaboración de los planes de desarrollo por parte del Gobierno Nacional indiscutiblemente es demostrativo de una intención de transformación, de cambios y de dinamización del proceso de desarrollo, y una propuesta orientada para una actuación más racional de la acción pública y privada, y por ende a una utilización y combinación más eficiente de los recursos, especialmente los escasos.

Pero, yo soy un convencido de que los planes de desarrollo constituyen lo que se ha dado en llamar "LA POLITICA ECONOMICA EN CUANTO A INTENCION", y la implementación o ejecución de los planes constituye lo que se ha dado en llamar "LA POLITICA ECONOMICA EN CUANTO A REALIZACION", y lo que la experiencia enseña es que entre ambos no existe ningún compromiso de coincidencia, y que la intención se enmarca dentro del campo de la preferencia, y la realización se enmarca dentro del campo del poder. Este compromiso de coincidencia que en la práctica desde luego no existe, se ve más impracticable desde el momento que se trata de ejecutar las acciones enmarcadas en los planes respetando la libertad individual.

La voluntad política para la ejecución e implementación de estos planes define en última instancia la intencionalidad gubernamental, que no está exenta de dificultades, pues necesariamente cualquier planteamiento de cambio conlleva una reacción negativa con relación a los planteamientos de la política, de parte de los mecanismos de resistencia, que implica todo cambio de estructura. Podemos poner como ejemplo lo que sucede en la realidad cuando se trata de ejecutar una política de reforma agraria, o simplemente una política de redistribución de la propiedad rural, en que el fondo de lo que se pretende es crear una cantidad de nuevos entes económicos sociales (el pequeño propietario rural) y la desaparición o disminución del número de otros

entes sociales (latifundistas) con lo que se altera considerablemente la estructura de poder existente, y por ende una serie de relaciones que modifican no solamente el aspecto institucional sino que al mismo tiempo tiene un corte eminentemente político.

Veamos pues entonces ahora, y a continuación que ha pasado con nuestro proceso y tratemos de ubicar al Sector Agropecuario dentro de nuestro contexto global.

Conforme al Censo Agropecuario del año 1956, es decir, hace 31 años, del total de las explotaciones agropecuarias, el 39% pertenecía a propietarios, el 12% a arrendatarios, y el 49% a simples ocupantes. El mismo censo nos indica igualmente la estructura de la propiedad de las explotaciones agrarias de entonces: el 1,4% del número de explotaciones censadas con superficies que varían entre 1.000 y 20.000 hectáreas disponía del 89% de la superficie total; en cambio el 98,6% del número de explotaciones disponía sólo del 11,4% de esa superficie total, lo cual pone de manifiesto la alta asimetría de la propiedad rural en el Paraguay, y una estructura agraria defectuosa, que condiciona directa e indirectamente una organización de baja productividad en este sector.

Si consideramos que una de las razones de la desigual distribución del ingreso generado internamente es la defectuosa conformación de la estructura de la propiedad de los factores de la producción, aquí se tiene en forma descarnada una realidad que puede servir de base para la implementación de una política orientada a corregir dicha injusticia.

El Censo de 1962 refleja una situación en que el 64,4% de la población total del país vivía en el sector agropecuario y forestal, y que el 52,3% de la población económicamente activa del país se encontraba en dicho sector.

Otro dato importante a considerar es que en esa época (1962) el producto per-cápita del país se estimaba en alrededor de 192 dólares americanos; el sector ganadero 490 dólares americanos, el sector forestal 167 dólares y el sector agrícola con alrededor de 82 dólares. Esto no hace sino confirmar el planteamiento anterior sobre la importancia de la conformación de la propiedad de los factores de la producción.

Es igualmente importante poner de manifiesto que la población económicamente activa agrícola, en un 75% estaba conformada por los propios productores, miembros de sus familias y personas agregadas; y el 25% por trabajadores empleados y contratistas, lo cual no llega a representar tan siquiera una relación equivalente a (1/2) medio asalariado por explotación.

Siempre utilizando como fuente de información el Censo de 1962, vale la pena recalcar de que solamente alrededor del 60% de la fuerza de trabajo del sector estaba realmente ocupada, y el resto, es decir, el 40% asumían una situación de desocupación abierta y/o disfrazada, muchas veces de carácter estacional.

El desempleo y el sub-empleo existentes generan una oferta de mano de obra en el mercado de trabajo, superior a los requerimientos de la demanda, lo que provoca cierta tendencia a la baja de los salarios rurales, lo cual al mismo tiempo afecta el poder de compra siendo este uno de los condicionantes de la dimensión del mercado.

La población desocupada o sub-ocupada o mano de obra redundante del Sector Rural emigra a los centros poblados y fundamentalmente a la ciudad capital en la búsqueda de mejores oportunidades, parte de la cual encuentra solución a sus problemas provenientes de su precaria situación socio-económica, y otra parte encuentra una vía de solución no deseada, emigrando a los países vecinos, especialmente la Argentina compensando así este desequilibrio de tipo secular y estructural de la economía paraguaya.

Se debe recalcar otros aspectos de la situación rural en esa primera etapa, por cuanto constituyen datos importantes dentro de la metodología elegida para evaluar la intencionalidad gubernamental en el Sector Rural; tales como la propia naturaleza de la producción, la dimensión del mercado interno, el aislamiento geográfico y las exigencias del mercado internacional, la propia integración interna, que constituyen entre otros, factores determinantes de la producción de bienes no sólo en el Sector Rural sino en toda la economía nacional.

Sumémosle a todo lo dicho precedentemente, la insuficiencia de capital (la relación producto-capital era de 0,67 entre los años 1956-1962), el bajo nivel educativo del productor rural, que si bien no le impide, le dificulta enormemente introducir las técnicas requeridas por una mayor eficiencia productiva y aplicar mayor grado de conocimiento desde el punto de vista agronómico, zootécnico, etc. Hay más, el hecho de que la cotización de la mano de obra sea barata, conduce desde el punto de vista de las ventajas comparativas, a utilizar una mayor proporción de mano de obra antes que una mayor intensidad en el uso del capital, es decir, en equipos y técnicos.

Los estudios han demostrado de que no fueron precisamente los efectos del capital fijo ni del circulante invertidos en el sector los que tuvieron en el pasado histórico incidencias importantes en la producción agrícola, sino la relación tierra-mano de obra, que se tradujeron en la práctica en una expansión de la frontera agrícola en los últimos años, ya cuando la red caminera nacional, posibilitaron la apertura de nuevas zonas y la creación de numerosas colonias oficiales y privadas.

Intimamente relacionado con el contexto precedentemente descrito resalta la falta de almacenamiento adecuados por una parte y por la otra la existencia de una organización comercial incipiente, que se traduce en pérdidas crecientes afectando negativamente tanto al productor como al consumidor.

Ahora bien, el crecimiento anual acumulativo del Sector Agrícola en el período 1950/62 fue del 3,06%, mientras que el de la población ha sido del orden de 2.56%, es decir que el incremento neto sectorial fue del orden de 0,50%, realmente escaso si se tiene en cuenta que junto con el sector pecuario y forestal representaban en promedio alrededor del 37% del PIB global del país, constituye la fuente fundamental de la provisión de materias primas para el sector industrial, provee la mayor parte de la oferta para las exportaciones y ocupa más del 50% de la fuerza de trabajo del país.

En cuanto a la explotación forestal, solamente me permitiré citar la existencia de una deficiente estructura productiva en la que predomina una explotación directamente extractiva que determina una escasa productividad y alto costo, poniendo de manifiesto que ya en los primeros años de la década de los sesenta los estudios expresaban cierta

preocupación por la disminución del patrimonio forestal en las últimas décadas. El mercado interno para la madera es relativamente pequeño y la oferta se halla íntimamente ligada a la demanda externa, en donde distintos factores, estacionales o no tienen su incidencia a más de la política implementada por las partes compradoras. El sector forestal ha estado creciendo a una tasa del orden del 1% anual acumulativo.

Finalmente, en lo relativo a la ganadería, se admite que este sub-sector no ha evolucionado a un ritmo suficientemente dinámico, y en consecuencia se ha mantenido a un nivel casi estacionario entre 1950/62 la existencia ganadera creció a una tasa de 1,3% anual. Existen una escasa incorporación de capital y de tecnología sectorial; la capacidad receptiva de los campos es baja en relación a la capacidad potencial, lo que puede mejorarse entre otros a través de una política de capitalización bien orientada tendiente a mejorar las instalaciones de los establecimientos ganaderos.

EL SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL, Y EL SECTOR PÚBLICO

Los aspectos tributarios de todo sistema económico, en cierto modo es el reflejo de la propia estructura productiva existente; pero aún siendo así no puede desconocerse la vigencia de un sistema que adolece de muchas imperfecciones, especialmente en lo que dice relación con el sector agropecuario y forestal. El régimen tributario existente en la época de la elaboración del diagnóstico general de la economía señalaba en relación con el sector agropecuario, "La existencia de impuestos y gravámenes sobre la exportación y otros que gravan la importación de insumos y bienes de capital"; existiendo actualmente la tendencia a la liberalización total de las restricciones que en la práctica constituyen verdaderos obstáculos para la capitalización del sector y un incremento de su productividad. Cabe señalar que hasta

hoy el impuesto inmobiliario, por ejemplo, no constituye una herramienta que permita operar una transformación de la estructura jurídica de las propiedades, perpetuándose de esta forma la existencia de grandes fincas no explotadas racionalmente y por otro lado un sistema de minifundio, que pese al esfuerzo gubernamental a través de distintos programas sigue siendo una constante en nuestro medio rural.

Los servicios públicos en general expresan el diagnóstico que estamos comentando: nunca tomaron grandes proporciones, por una escasa densidad poblacional, por el lento crecimiento del sector, por falta de una estabilidad política histórica y la inseguridad para incorporar capitales a las actividades productivas primarias. Por todo lo señalado precedentemente, enfatiza el diagnóstico del año 1962 "el grado de eficiencia del Sector Público, en particular el destino de los gastos públicos en inversiones, asistencia técnica y funcionamiento de la administración, y de los ingresos públicos (tributaciones - préstamos, etc) y en la estructura de la tenencia de la tierra (redistribución y colonización), ha sido bajo y de ámbito muy limitado".

El diagnóstico que nos ubica en el punto de partida de la acción gubernamental en el sector termina acotando lo siguiente: "En la realidad, las condiciones y las instituciones vigentes determinan un nivel de ingreso público relativamente bajo, y una distribución defectuosa del ingreso. La política fiscal se basa principalmente en un criterio financiero, con miras a la formación del ingreso gubernamental, ignorando casi totalmente las funciones redistributivas del ingreso, como instrumento rectificador de la estructura y de fomento del desarrollo del sector agropecuario".

Lo precedentemente dicho se confirma en la porción de la asignación presupuestaria que le corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería, como responsable del desarrollo de la producción agrícola, ganadera y forestal del país, y que no sobrepasa el 2% del Presupuesto General de la Nación. Estamos hablando solo del Presupuesto de la Administración Central.

Al iniciar esta conferencia mencioné de que en un enfoque de la naturaleza del tema que nos tiene reunidos hoy aquí, necesariamente deberíamos orientar nuestra investigación en el sentido de ubicar la problemática en una realidad dada, en un contexto determinado y en un horizonte temporal finito.

Mi pretensión en estos momentos es de que la expresión sintética de la realidad descrita, aunque muy parcial nos permita aprehenderla, interpretarla y transformarla en objetivos de mediano o largo plazos, y a su vez que los mismos sirvan de orientación para las pautas de la política a seguir, como así mismo para la elección y aplicación de los instrumentos correspondientes.

Por estas razones, en modo alguno está permitido dar a la descripción de la realidad señalada precedentemente otra interpretación que no sea la de orientar el intercambio de ideas y/o las reflexiones en su caso, hacia el cumplimiento de los objetivos perseguidos en este seminario.

Objetivos Definitorios para una reorientación del proceso socio-económico rural

Si bien el diagnóstico de la realidad rural del Paraguay se utilizó para enmarcar las pautas de la política solamente para dos años 1965-1966, es evidente que la proyección de la intención gubernamen-

tal sobrepasaba, con creces este cortísimo plazo, pues la solución de los problemas estructurales señalados recién podrían tener algún andamio en el mediano y largo plazos; pues huelga decir que los problemas de la estructura socio-económica de los países solamente deben combatirse con políticas de largo plazo, y descartar la ingenuidad de pretender resolverlos con políticas coyunturales.

De allí surge en el caso particular de nuestro país, que los objetivos de largo plazo se hallan directamente relacionados con la modificación de la estructura productiva del sector agropecuario, en este caso, y la organización institucional del país. Demás está decir que no pueden establecerse independientemente objetivos sectoriales sin considerarse insertos y compatibilizados formalmente dentro de los objetivos globales o nacionales, y coordinados con los demás sectores, por la estrecha inter-relación existente entre cada uno de los sectores y la totalidad; sólo siendo conscientes de esta situación podremos dejar de lado el concepto de que los sectores no son compartimientos estancos, cuya sumatoria nos da la idea del todo; sino que la interdependencia de los factores de la producción sectorial conforman la estructura de un sistema productivo.

Los principales objetivos para el largo plazo, propuestos con el propósito de orientar la acción del sector público y del sector privado, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Incrementar y mejorar la calidad de la producción agropecuaria y forestal a un ritmo más acelerado y sostenido.
2. Mejorar la estructura y tenencia de las propiedades a través de la Reforma Agraria y la colonización.

3. Aumentar la productividad con la incorporación de la tecnología.
4. Aumentar la inversión de capitales en las actividades agropecuarias y forestales y la industrialización de los productos primarios del sector.
5. Realizar estudios y relevamiento de los recursos naturales renovables.
6. Aumentar y distribuir más equitativamente el ingreso.

En lo inmediato, es decir en el corto plazo, se plantea desde luego nuevamente en primer término el incremento de la producción, con el posible aumento de la productividad y la superficie cultivada; en segundo término el aumento de las exportaciones (cantidad, calidad y valor); y en tercer término la sustitución de ciertos productos de importación.

Cabe agregar igualmente que se plantea como una acción inmediata el inicio de los estudios básicos requeridos para lograr el desplazamiento de agricultores de la zona minifundaria a las nuevas áreas de colonización y realizar la reconversión de las pequeñas explotaciones de unidades económicamente rentables.

Otra definición importante como objetivo sectorial es el aumento del nivel de ocupación de la mano de obra; y por último y no por eso menos importante, se define la necesidad de la consolidación de las colonias nacionales.

¿ESTRATEGIA EN MOVIMIENTO O POLITICA EN ACCION?

Dentro de la definición clásica de las fases de la planificación existen aspectos conceptuales que no han podido ser aparentemente

diferenciados, en forma clara y precisa como son los de estrategia y de política, es decir, dónde comienza la política y donde termina la estrategia y vice-versa. Conforme a los conceptos ya vertidos en este ensayo tomaremos la estrategia como un todo que abarca las distintas etapas del proceso de la política socio-económica orientadas a la consecución de los objetivos, incluyendo a la propia imagen-objetivo de la sociedad, que nos sirve de referencia, y a las acciones ejecutadas para alcanzar tales fines.

En este sentido permítaseme recalcar de que la relación secuencial existente a nivel global entre objetivos, nacionales y sectoriales es un dato de y para la planificación, y que ciertos objetivos sectoriales y/o regionales pueden dejar de ser tales, para convertirse en simples medios, vistos desde el punto de vista nacional o global. Por tanto, la ubicación de la problemática de que se trata dentro de su contexto global, es de primordial importancia.

No está demás recalcar el hecho de que la estrategia nacional de desarrollo es la del "CRECIMIENTO HACIA AFUERA VIA EXPORTACIONES, FOMENTO DE LA ACTIVIDAD AGRO-INDUSTRIAL Y SUBSTITUCION GRADUAL DE IMPORTACIONES" la cual puede considerarse como el marco de referencia para la acción pública y privada en el período de tiempo considerado.

Por una serie de razones, entre ellas la estrechez del mercado interno, el crecimiento hacia afuera vía exportaciones parece ser la salida natural para dinamizar el sistema económico. Es pues, en este sentido el sector externo una variable estratégica.

El sector agropecuario y forestal que como todos sabemos es el principal productor de bienes; principal absorbedor de la fuerza de

trabajo, y el principal proveedor de los renglones exportables del país y de materias primas para la industria, no puede en modo alguno permanecer ajeno a los postulados de la estrategia general del desarrollo.

El compromiso asumido por el sector agropecuario en orden a crecer en forma dinámica, desviándose radicalmente de la tendencia histórica, implica un esfuerzo trascendente, ya que se sobre-entiende en primer término de que para ello deberá existir una capacidad operativa y técnica del sector, acorde con ese compromiso asumido. Además debe considerarse de que la "intencionalidad gubernamental" es la de evitar el desarrollo de una "economía dual" en la que el sector exportador tenga que capitalizar la dinámica - que se logre imprimir al proceso, mediante fuertes inversiones, concentrándose de esta forma el ingreso en pocas manos, y evitar que la influencia tecnológica utilizada quede aislada del resto del sistema.

Esto es así, debido a que la decisión que implica crecer a través del comercio exterior necesariamente impone la creación de grandes unidades de explotación agropecuaria de naturaleza comercial, parte de las cuales podrían estar dominados por las mismas empresas exportadoras. Sin embargo, ante la imposibilidad de contar a corto plazo con tales tipos de empresas, deberán mantenerse y fomentarse las pequeñas y medianas empresas, ya que por otra parte con este sistema se estaría equilibrando el cuadro productivo y social existente, es decir el mantenimiento de una cierta democracia económica.

Al plantear la estrategia general, el fomento de la actividad agro-industrial y la substitución gradual de importaciones, nos ubica en la problemática de que el crecimiento hacia afuera deberá estar basado en la exportación cada vez más creciente de productos indus-

triales o con algún proceso de elaboración. Es evidente entonces de que la imagen-objetivo de la sociedad paraguaya idealizada como referencia para la definición de las políticas, tanto nacionales como regionales y/o sectoriales, es una sociedad de tipo agro-industrial, en que coexisten las empresas agrícolas con el pequeño y mediano productor en el sector rural, que deberá proveer o alimentar los requerimientos del proceso de industrialización nacional, basado también en la coexistencia de la pequeña y mediana empresa industrial con los grandes emprendimientos industriales.

La importancia de este tipo de apreciaciones sube de punto si consideramos que del mismo depende la fijación y definición de los objetivos intermedios, sectoriales y/o regionales, y la definición de las pautas de la política a seguir, la elección de los instrumentos y su aplicación, en orden a los plazos, la prioridad, las metas y los medios de consecución respectivamente.

Para el sector agropecuario y forestal todo esto implica una intencionalidad gubernamental de encontrar una salida natural al crecimiento del país en función a la hipertrofia del sector externo (fundamentalmente de las exportaciones) si bien para este efecto las importaciones constituyen igualmente variables de peso y significación.

Es evidente de que la intencionalidad rectora del gobierno se traduce entre otros aspectos a los siguientes planteamientos como condiciones básicas y por tanto mínimas que conlleva la estrategia de desarrollo general, y la estrategia de desarrollo en particular del sector agropecuario.

- 1º) La preservación de una estructura de la propiedad agropecuaria de nivel económicamente rentable, que impida la concentración de ingresos de un grupo reducido de grandes empresas agropecuarias, pero que al mismo tiempo permita las ventajas económicas de estas últimas, como serían las asociaciones de productores, las cooperativas, etc; entre otros.
- 2º) La regionalización y especialización de ciertos rubros de exportación.
- 3º) La creación de ciertos centros regionales de promoción agropecuaria y forestal.
- 4º) La intensificación del ordenamiento y de la ejecución de la colonización como instrumento de la Reforma Agraria integral, dándose especial énfasis a la consolidación de aquellas colonias que por su ubicación e importancia regional puedan contribuir en forma acelerada en el desarrollo de la producción.
- 5º) La participación activa del Estado en la orientación del proceso económico, precisando claramente sus acciones futuras frente al campo de la empresa privada creando las condiciones de seguridad y confianza necesarias e interviniendo oportuna y eficazmente para el logro de los objetivos y metas.

Como puede advertirse, el cumplimiento de todos estos postulados implica en la práctica superar una serie de dificultades, de orden político, técnico, económico, financiero, social, etc.; razón por las cuales la estrategia que la involucra solo sería factible implementar en el mediano y largo plazos.

En cuanto a la política a aplicarse, por parte del sector público, y los cursos de acción a ser tomados, como así mismo los medios a ser utilizados, podemos decir que conforman una diversidad muy grande y abarca múltiples aspectos no solo de cobertura directa del propio sector, sino también de cobertura regional y nacional.

Entre esta diversidad muy amplia de la política económica general y sectorial, cabe citar por su importancia, todo lo relativo a la política del comercio exterior (exportaciones e importaciones); la política fiscal en su doble componente de política tributaria o de ingreso público y la política del gasto público, fundamentalmente clasificado desde el punto de vista funcional y desde el punto de vista económico discriminado en gastos de funcionamiento y gastos de capital; la política monetaria, crediticia, cambiaria, entre otros que deben respaldar y orientar el proceso productivo global y sectorial, buscando un equilibrio en el funcionamiento del sistema económico y social nacional. Son igualmente relevantes para el desarrollo del sector agropecuario la orientación de la política educativa nacional, la política de precios y salarios, y/o la política de migraciones.

Cabe recalcar que se ha dado especial énfasis en el caso particular del sector agropecuario, a la política de Reforma Agraria, por los profundos efectos que dicha reforma tiene desde el punto de vista del cumplimiento de la función social y económica de la propiedad agropecuaria.

Dice textualmente el Plan de Desarrollo para el bienio 1965-1966 en su capítulo relativo a la política del sector agropecuario, con el título de Reforma Agraria Integral, lo siguiente:

"La reforma agraria debe ser impulsada, en el Paraguay a través del proceso de colonización de nuevas áreas, teniendo en cuenta que:

1. Hay abundancia de tierras agrícolas.
2. En las nuevas áreas el potencial productivo de las mismas es superior a las áreas tradicionales en las cuales es notorio un desgaste secular por inadecuada utilización.
3. La infraestructura ha posibilitado el fácil acceso a tales áreas.
4. Todo parece indicar la conveniencia económica y financiera de estos programas de distribución en áreas nuevas frente a la alternativa de redistribución en áreas tradicionales.
5. Puede impulsarse más rápidamente este proceso de cambio a través de la colonización, antes que mediante la reconstitución de predios que implica problemas legales, gastos financieros de expropiación, etc, entre otros.

Este planteamiento de creación de colonias en las nuevas áreas, en la práctica se conoce como la estrategia de incremento de la producción por medio de la expansión de la frontera agrícola; y ubica en esta primera etapa del proceso al "factor productividad" en segundo plano de importancia; tal es así que, la abundancia de mano de obra y la abundancia de tierras agrícolas seguirían siendo por mucho tiempo -estamos hablando de 1962- los principales factores propulsivos para el desarrollo agropecuario del país.

Por último, es interesante señalar que se plantea la necesidad de que en el corto plazo se vayan consolidando las nuevas áreas colonizadas, y especialmente aquellas que por su ubicación, dotación de servicios, etc, puedan integrarse a la economía nacional.

La importancia que reviste esta parte de la política de reforma agraria sube de punto cuando al mismo tiempo se considera que el desarrollo industrial no absorbería la mano de obra redundante liberada por el sector rural. Por tanto, ya en los primeros años de la década del sesenta se vislumbraba claramente que la ampliación de la frontera agrícola no podría ser desde luego una política para el corto plazo.

Política de Precios e Ingresos

Cerrando esta parte de mi exposición citaré solamente dos puntos relativos a esta política:

- 1º) La necesidad de que el productor tenga cierto grado de seguridad en la obtención de un ingreso razonable que colme sus propias expectativas.
- 2º) La necesidad de proteger al consumidor ante posibles alteraciones bruscas de tipo especulativo o no de los precios de los artículos de primera necesidad.

Ambas situaciones, que derivan en la fijación de precios mínimos en beneficio del productor, y de precios máximos en beneficio del consumidor, son consecuencias principalmente de deficiencias en los canales de comercialización, deficiencia en el sistema de transportes, del financiamiento, etc, etc, etc, sin embargo compete al gobierno regularlos dentro de las facultades que le son propias y es una política implementada desde hace mucho tiempo y hasta la actualidad.

Se pretende atacar las causas, y entre ellas se propone que para mejorar el sistema de comercialización de los productos agropecuarios deberá incrementarse la capacidad instalada para la guarda y conservación, tipificación y distribución de los productos. Cito esta parte de la política por la trascendencia que llegaría a tener después dentro de la estrategia, ya como objetivo, intermedios traducidos en programas de acción.

En segundo término y dentro de esta política, la promoción de la organización cooperativa, ya sea de producción, de mercadeo, de consumo y de crédito, con el objeto de atenuar el preponderante papel o hegemonía del intermediario.

Por último, al plantearse la necesidad de una política de precios que mejore el ingreso del productor, se habla de establecer medidas especiales encaminadas a crear las condiciones indispensables para el abastecimiento de insumos, servicios técnicos y capital operativo en forma oportuna y a precios equitativos.

Creo que con todo esto la intencionalidad gubernamental en el sector agrícola, habremos sintetizado a grandes rasgos, es decir, que la "POLITICA ECONOMICA EN CUANTO A INTENCION", en este sector está planteada.

Ahora bien, completando el marco de la intención y la acción gubernamental en el campo de las actividades primarias, señalemos solamente lo siguiente:

1. En el campo ganadero: El progreso de este sector debe estar más en el interés del propio ganadero, respaldado por una activa participación del Gobierno, a través de distintos progra-

mas. La explotación más eficiente de los recursos naturales destinados al pastoreo del ganado, la reducción de las pérdidas ocasionales por enfermedades y plagas, la organización de eficientes empresas ganaderas, la mejor organización del mercado, y en general una mayor productividad que recalcamos no solo debe estar dentro de la intención del sector gubernamental, sino también de los propietarios de los establecimientos.

Estas intenciones en la medida que se implementen irán generando nuevas acciones, e instrumentando programas y proyectos como por ejemplo el de salud animal, el del crédito como sería el del FONDO GANADERO; y otros, y movilizar voluntades y acciones en otros sectores como sería la línea de industrialización de la carne; de las exportaciones, de la organización del mercado interno, todos ellos con amplios efectos positivos en el orden nacional.

2. En el campo de la explotación forestal: En este campo la intención del Gobierno ha sido en orden: racionalizar la utilización de los bosques, fomentar la industrialización de la materia prima forestal, mejor aprovechamiento de las especies forestales, la permanente evaluación del potencial económico de los bosques del país, la intensificación de la reforestación, etc. Al igual que en los campos anteriores de actividad ya citados, el aspecto institucional y administrativo, el crédito, la asistencia técnica, las disposiciones fiscales y las normativas, son elementos importantes para el emprendimiento de los objetivos que se definen para este sector.

LA ESTRATEGIA GENERAL DEL DESARROLLO ACTUAL Y FUTURO, Y EL SECTOR
AGROPECUARIO

La estrategia general del desarrollo no ha variado prácticamente en los años transcurridos y sus lineamientos fundamentales siguen siendo válidos hasta el presente. Digo sus lineamientos fundamentales, puesto que en el transcurso de su implementación han surgido variables de mucha trascendencia que necesariamente irán cambiando el marco de condicionantes, las definiciones de la política económica nacional, con efectos en la propia imagen-objetivo de la sociedad paraguaya, en función de referencia. Una de estas variables la constituye la abundancia de la electricidad debido al espectacular aumento de la capacidad instalada como consecuencia de la construcción y puesta en marcha de las dos represas hidroeléctricas binacionales, con el Brasil y con la Argentina, que implica todo un desafío a la visión y la creatividad del Gobierno Nacional y del sector privado, para su racional utilización y aprovechamiento.

Demás está decir la trascendencia de esta variable estratégica aparecida en la década del 70 que indudablemente ejercerá sus efectos que se difundirán a todos los sectores de la economía en el mediano y largo plazos. Por tanto, cualquier estrategia a elaborarse para el mediano y largo plazos en el sector rural no puede ni debe desconocer la importancia de la variable energética.

Los diagnósticos que sirvieron para la elaboración de los planes del sector agropecuario y forestal de los años 1967-1968/1971-1975/1977-1981/ y 1985-1989 contienen evaluaciones de la evolución operada en este sector en todo el período considerado, y sin cambiar la orientación de la estrategia, en la parte de la política económica propiamente tal enfatizaron la necesidad de la demostración

de una mayor voluntad política en orden a cumplir los programas, a ejecutar los proyectos y a determinar cursos de acción de corto plazo factibles, técnica, económica, financiera y políticamente.

En la parte de instrumentación de la política, hay aspectos institucionales de importancia como la de haber ido estructurándose un "Sector Público Agrícola" que tenga por objeto definir, orientar e implementar políticas para mejorar el desarrollo agropecuario y forestal del país. En este sentido, es digno de encomio la creación de una "OFICINA NACIONAL DE PROYECTOS" en la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, la creación y fortalecimiento del Banco Nacional de Fomento, la creación del "FONDO GANADERO", el Servicio Nacional de la lucha contra la Fiebre Aftosa, el Servicio Nacional Forestal, el Programa de Investigación y Extensión Ganadera (PRONIEGA), la propia reestructuración del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y otras instituciones que conforman la dirección y ejecución de la Política del Sector Agropecuario.

Cabe mencionar en un lugar especial la ejecución de los programas de Reforma Agraria llevados a cabo por el Instituto de Bienestar Rural, con resultados ampliamente beneficiosos desde el punto de vista económico y social nacional, frente a los defectos o imperfecciones que desde luego existen en este complejo proceso. Las migraciones masivas de las poblaciones de las zonas minifunditarias a las nuevas zonas de colonización, y la inmigración de nacionales y extranjeros hacia las mismas zonas, así lo demuestran. El ejemplo palpable de este aserto creo que está a la vista.

Solamente como ejemplo quisiera citar que entre los años 1881/1953 se habilitaron 125 colonias oficiales con 970.550 hectáreas.

Entre 1954/1985 se habilitaron 357 colonias oficiales con 6.592.747 hás.

Un aspecto interesante de señalar como parte de la implementación de la política y estrategia agropecuarias es el de "LOS PROGRAMAS POR PRODUCTO" consistentes en ir abordando dentro de un orden de prioridad la producción a gran escala de ciertos renglones que por su volumen y su valor podrían ser considerados en forma selectiva en los programas de producción, fomentándolos con acciones audaces por parte del sector público.

Me estoy refiriendo a los programas de trigo, de soja, de algodón y de tabaco.

Tengo entendido que los mayores aciertos se han dado en el desarrollo de estos programas. Hoy día la exportación de soja, algodón y tabaco, solamente tiene una ponderación mayor del 70% en el total de las exportaciones del país, y el trigo que hace 25 años importábamos en su totalidad para el consumo, hoy en día estamos consiguiendo el autoabastecimiento. Nobleza obliga a decir de que estos resultados entre otros, no habrían sido posible obtener sin la eficaz intervención y apoyo del Gobierno Nacional en este sector.

La incorporación de la empresa agrícola para estos emprendimientos ha traído como consecuencia una mayor incorporación de capital y tecnología en las empresas de producción de las actividades primarias, y ha orientado el proceso productivo y el crédito hacia actividades que producen renta, quedando un tanto marginadas de las actividades sujetas a crédito la pequeña producción para el consumo interno; ha disminuido también con ello la diversificación de la producción, sustentándose solamente hoy día en pocos rubros de alta ponderación.

Como la estrategia de crecimiento se basa fundamentalmente en la producción para la exportación, y siendo de gran importancia el equipamiento de la economía para esa producción a exportar, es interesante reflexionar sobre cuál es el resultado de las transacciones internacionales de bienes de la naturaleza que intercambia nuestro país; es decir, como se ve nuestro índice de relación de intercambio:

En efecto, tomando como base 100 el año 1973, el índice de precios de nuestras exportaciones hasta el año 1984 ascendía a un nivel de 146,3; en 1985 descendía a 99,6 y 1986, a 73. Por su parte el índice de precio de las importaciones también con base 100 en 1973, aumentaron más que proporcionalmente que nuestras exportaciones, resultando para 1986 un índice de 219,9 frente a 73 de las exportaciones.

La serie estadística desde el año 1973 hasta 1986 nos señala que el índice de precios de las relaciones del intercambio en todo ese período resultó negativo para nuestro país, y lo que fue 100 en 1973 como índice de relación de intercambio del Paraguay con el resto del mundo llegó a 1986 al nivel de 33 lo cual pone de manifiesto el deterioro de los índices de precio de nuestras exportaciones de productos primarios y semi-elaborados en relación con nuestras importaciones de productos industrializados. Siendo el sector externo una variable estratégica, vale la pena dedicarle el tiempo que sea necesario para que el estudio de sus repercusiones en el orden interno puedan traducirse en correcciones compensatorias de nuestra propia estrategia de desarrollo.

Reflexiones Finales

Los distintos indicadores de la evolución socio-económica del país señalan evidentemente un resultado altamente positivo durante las últimas tres décadas, sean estos indicadores demostrativos de un mejoramiento desde el punto de vista económico, sean desde el punto

de vista del mejoramiento social.

En este sentido, el Producto per-cápita del país del orden de 192 dólares y el del sector agrícola propiamente tal de alrededor de 82 dólares, en el período inicial de nuestro comentario, nada tiene que ver con el nivel de estos mismos indicadores en la actualidad que son del orden de 1.400 US\$ y 460 US\$, respectivamente. Lo mismo puede decirse del índice de capitalización del Sistema Económico de la productividad media del Sistema, del índice de alfabetización de la población o el de las expectativas de vida al nacer, entre otros, que no lo citaremos aquí por no ser tema específico de este Seminario.

Sin embargo, no debe desconocerse este contexto por cuanto está íntimamente relacionado con lo que es el sector agropecuario que como sabemos es el de mayor ponderación dentro de la estructura productiva del país y en cierto modo porque el comportamiento de toda la economía nacional sigue los vaivenes producidos en este sector.

- 1^o) Desde el punto de vista de la orientación e implementación de la política del sector agropecuario y forestal, resulta pertinente hacer las siguientes observaciones.

1.1 Reforma Agraria y Colonización

Se evidencia un mejoramiento en lo que dice relación con la estructura de la tenencia de la tierra en el Paraguay, lo cual es sumamente importante como fuente de corrección de los desequilibrios de los ingresos primarios generados por la economía sectorial y nacional.

Los propietarios de tierras de las explotaciones agropecuarias, que según el censo de 1956 ascendía al 39%, los arrendatarios 12% y los ocupantes 49%, son según el censo agropecuario de 1981 del orden del 55%, 15% y 30% respectivamente.

1.2 Tamaño de las explotaciones:

Aún cuando el proceso de colonización y reforma agraria puede considerarse como acelerado, ya que entre los años 1954 y 1985 se habilitaron 357 colonias oficiales con 6,6 millones de hectáreas, el mejoramiento del tamaño promedio de las explotaciones no ha variado significativamente. En efecto, en 1956 el 46% de las explotaciones poseían menos de 5 hás, en 1981 esa proporción ha disminuido a 34,6%. Las propiedades de menos de 20 hás, representan el 76% de las explotaciones y abarcan tan solo el 6% de la superficie censada en 1981. Sigue siendo una realidad la existencia de una alta concentración de la propiedad de la tierra en 1981, ya que el 1% aproximadamente de las explotaciones con más de 1.000 hás, ocupa el 78,5% de la superficie censada, habiendo sido del 87% en 1956.

Estos hechos nos demuestran fehacientemente de que la Política de Reforma Agraria deberá seguir siendo un instrumento necesario cuya implementación debe intensificarse en cualquier estrategia de desarrollo del sector agropecuario en que la imagen-objetivo sea una sociedad agroindustrial en donde coexista la empresa agrícola con el pequeño y mediano productor rural.

1.3 Comercialización:

La comercialización como uno de los eslabones importantes del proceso de producción, circulación y consumo de los bienes, sigue teniendo una conformación defectuosa en el sector agropecuario, y fundamentalmente agrícola en desmedro del productor primario. Los canales de comercialización continúan dentro de una trama difícil y com-

plicada, donde en forma muy pronunciada incide la acción de los intermediarios, encareciendo el producto final al consumidor o disminuyendo el ingreso de los productores. La organización del pequeño productor a los efectos de adquirir mayor poder de negociación en sus transacciones (ventas y compras) sigue siendo una necesidad impostergable y debe ser objeto de una mayor atención por parte del poder gubernamental.

La ampliación y consolidación de la infraestructura de comercialización debe ser igualmente considerada, incluyendo el mejoramiento de los canales de información para el productor.

1.4 La Estructura Institucional:

La coordinación administrativa e interinstitucional del sector público agrícola que conforman las instituciones públicas encargadas de orientar, dirigir e implementar la política económica del Gobierno Nacional en este sector, requieren de una mayor articulación e integración para un mejor avance hacia los objetivos y metas propuestos. Los servicios de programación, de presupuestación y complementación en el espacio y en el tiempo. En este sentido, las medidas de política económica en el campo de la producción, del financiamiento, de los tipos de cambio, etc, deben implementarse en el espacio y en el tiempo oportunos, para corregir o atenuar situaciones adversas de coyuntura, o para tentar soluciones a los problemas de estructura.

Es importante señalar de que históricamente las instituciones del sector público se han concentrado en la ciudad capital de la República y el medio rural ha permanecido,

huérfano de muchos y variados tipos de servicios públicos. La gran expansión de la frontera agrícola en el último cuarto de siglo requiere la presencia más activa y motivante del sector público en el medio rural.

Se necesita que por lo menos las ciudades cabeceras de los departamentos cuenten con instituciones ya sea de asistencia técnica o crediticia con mayor autonomía que facilite las tareas productivas del medio rural. Debe ir terminando la práctica nociva que implica necesariamente tener que llegar hasta la capital por ejemplo para realizar ciertas gestiones relativas a créditos en los Bancos, pasando cierto monto; para resolver problemas de tierras, de impuestos etc, y otros tipos de actividades propias del medio rural. La debilidad de las instituciones públicas en el medio rural sigue siendo manifiesta y es fundamental su fortalecimiento si se pretende regionalizar el desarrollo del país.

1.5 La Región del Chaco

Si bien el Chaco Paraguayo no es un país distinto frente a la región oriental, es una zona totalmente diferente en sus características en todos los aspectos. Después de varios estudios e ingentes esfuerzos que se han estado realizando desde hace mucho tiempo por parte del Gobierno y del sector privado actualmente el Gran Chaco Paraguayo se está integrando paulatinamente a la dinámica del desarrollo nacional. Con una infraestructura que se proyecta al futuro, integrando a la región Oriental en toda su geografía, e interconectando con los países limítrofes, el Chaco

Paraguay ofrece un futuro promisor. Sin embargo, como región distinta que es, requiere de la implementación de una estrategia totalmente diferente a la que actualmente se está llevando a cabo en el resto del país.

Es ya una realidad ganadera inmensa, con una mayor intensidad en el uso de capital que otras regiones; y es un desafío, un reto a la iniciativa y agresividad del hombre paraguayo en el sector agrícola propiamente tal.

Dada sus características especiales, existe una perentoria necesidad de la creación de una corporación u otro tipo de organización que promueva el desarrollo del Chaco Paraguayo. Demás está decir que el desarrollo agropecuario en esta región deberá sustentarse en gran medida sobre la base de incentivos especiales desde liberaciones fiscales hasta financiamientos de tipo concesional, conforme lo determine los estudios respectivos. Solamente en el decidido apoyo del sector gubernamental puede implementarse con posibilidad de éxito el desarrollo de esta vasta zona de nuestra geografía.

La intencionalidad gubernamental en la región Chaco está determinada, y corresponde a la segunda etapa de la estrategia general elaborada en los primeros años de la década del 60. La voluntad política existe, lo cual implica el cumplimiento de uno de los requisitos fundamentales en la planificación del desarrollo.

Finalmente, quisiera expresar que para un Sector tan importante de la Economía Nacional como lo es el Sector Agropecuario y dentro de éste el Sector Agrícola, la intencionalidad gubernamental que promueva, oriente, y ejecute acciones dinamizadoras, cuyo beneficiario final es hombre rural, se justifica plenamente.

Para el que lo dude le recomendaría observar la tasa de evolución de este Sector antes de la decidida acción gubernamental como principal impulsor del desarrollo en épocas anteriores y lo que es el comportamiento de este Sector luego del apoyo estatal.

COMENTARIO A LA EXPOSICION DEL DR. JOSE ENRIQUE PAEZ

Por el Dr. Ricardo Rodríguez Silvero

Para empezar quisiera destacar algunas cuestiones de forma en la exposición del Dr. José Enrique Páez, para luego pasar a las de contenido.

El Dr. Páez empieza señalándonos la importancia de entender adecuadamente los términos "estrategia" y "planificación", poniendo énfasis en el escenario y en los límites, especialmente políticos, de la planificación.

Nos define la intencionalidad gubernamental en el proceso de desarrollo y destaca que hay que distinguir "intencionalidad" de "realización". Indudablemente, incluso en la jerga popular, una cosa es lo que uno intenta hacer, y otra la que uno puede hacer.

A continuación analiza los datos de los Censos de 1956 y de 1962, hace resaltar la realización entre el sector primario y el sector público y nos señala algunos objetivos definitorios para una reorientación del proceso socio-económico rural.

Seguidamente, enfoca la estrategia nacional de desarrollo, lo que ella quiere conseguir y lo que ella quiere evitar. Establece además las condiciones mínimas para la estrategia de desarrollo general.

Pone en el centro de mira a la reforma agraria y al factor productividad, por un lado, así como a la política de precios e ingresos, por otro lado.

Finalmente no ofrece algunas consideraciones sobre el "sector público agrícola" y unas reflexiones finales.

Dentro de éstas hace destacar como puntos críticos la reforma agraria, la colonización, el tamaño de las explotaciones, la comercialización y las instituciones. Realiza, asimismo, la importancia del Chaco dentro de los esfuerzos del desarrollo del Gobierno.

Esta descripción de la estructura de la exposición del Dr. Páez hace referencia, como es obvio a la forma.

Con relación a la forma, sólo quisiera señalar que me ha llamado la atención que en el análisis del último tercio de siglo el Dr. Páez se ha concentrado en los Censos de 1956 y 1962, solamente, y ha dejado el Censo de 1981 sólo para la parte de las reflexiones finales. Por razones de forma, el análisis hubiese podido quedar más equilibrado si hubiese incorporado dentro del cuerpo los datos del Censo de 1981. Esto le hubiese servido mucho al Dr. Páez para elaborar el andamiaje de las conclusiones a las que desea arribar. Esto, sin embargo, no pasa de ser un criterio personal mío. Todo investigador de las ciencias sociales tiene el derecho de elaborar su edificio de premisas como mejor lo considere conveniente, de forma que el procedimiento del Dr. Páez es legítimo. Para ilustración de los presentes, sería bueno que en la parte de las preguntas y respuestas el Dr. Páez nos dijera simplemente el motivo por el cual él ha preferido mencionar el último Censo sólo en la parte de las reflexiones finales.

Vayamos ahora al contenido de su exposición. Mi opinión personal es que la exposición del Dr. Páez es ilustrativa y didáctica. Es sumamente útil en especial en lo que hace referencia a los condicionamientos políticos y económicos generales que constituyen el escenario

dentro del cual tendrá lugar la planificación. Un pensamiento del experto en planificación, Dr. Carlos Matus Romo, a quien el Dr. Páez cita expresamente al comienzo de su exposición, resume adecuadamente el pensamiento subyacente en la misma:

"...lo que hace al ente social hombre no es precisamente lo que él programa sino lo que la viabilidad dentro de un contexto dado le permite".

Más adelante, en propias palabras, el Dr. Páez nos dice:

"La voluntad política para la ejecución e implementación de estos planes define en última instancia la intencionalidad gubernamental, que no está exenta de dificultades, pues necesariamente cualquier planteamiento de cambio conlleva una reacción negativa con relación a los planteamientos de la política, de parte de los mecanismos de resistencia, que implica todo cambio de estructura".

Veamos ahora brevemente la importancia macroeconómica del sector primario (agropecuario y forestal) en el Paraguay. El Dr. Páez lo describe adecuadamente. Permítaseme, no obstante, citar a un conocido experto del Gabinete Técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería el Dr. Basilio Nikiphoroff, que en un reciente estudio hace resaltar lo siguiente:

"El sector agropecuario y forestal es la base de la economía paraguaya, considerando que es la mayor fuente del ingreso nacional, de las exportaciones y de generación de empleo.

En efecto, el sector (primario) participa con aproximadamente el 35% del PIB, el 96% de las exportaciones, el 60% del valor agregado de las industrias, y da ocupación al 50% de la fuerza de trabajo".

Dr. Basilio Nikiporoff, "Análisis económico comparativo de fincas en condiciones de incertidumbre", en "Pequeños campesinos y su incertidumbre", Editorial El Lector, Asunción 1986, pág.101.

De allí que sea de primerísima importancia no sólo que exista voluntad política orientada al fortalecimiento de una política económica de fomento al sector primario, sino además que ella se manifieste efectivamente. La voluntad política se manifiesta efectivamente cuando se concibe una política económica adecuada y se la implementa debidamente. Para la concepción de una política económica adecuada son de fundamental importancia tanto los objetivos de corto, mediano y largo plazo, como los instrumentos a ser utilizados a los efectos de alcanzarlos.

Me parece un gran acierto, de parte del Dr. Páez, hacer resaltar como él lo hace, los principales objetivos para el largo plazo, que deben ser perseguidos tanto por el sector público como por el sector privado.

En un momento dado de su exposición ha sintetizado tales **objetivos de largo plazo** poniendo énfasis en el **aumento y mejoramiento de la producción y de la productividad**, en la urgencia de la **reforma agraria**, en el **aumento y la distribución más equitativa del ingreso** así como en la **industrialización de los productos primarios**.

En realidad, estos objetivos están entrelazados. Ya sería un gran éxito de la política económica si en el largo plazo se hubiese alcanzado plenamente tan sólo uno de dichos objetivos. Ni que decir si se llegan a alcanzar dos o todos ellos simultáneamente.

Me parece de estratégica importancia los comentarios hechos por el Dr. Páez sobre la reforma agraria. Sin desconocer, por supuesto, los logros obtenidos en el último tercio de siglo, señala marcadamente que precisamente en el campo de la reforma agraria aún falta mucho por hacer. A pesar de los éxitos alcanzados por el Instituto de Bienestar Rural, sigue existiendo una excesiva concentración de la tierra en pocas manos. Esto lo confirma expresamente el Dr. Páez. Se le podría agregar que además que una parte considerable de los títulos de propiedad se encuentran en situación irregular.

Hay que destacar que siguen existiendo latifundios improductivos y que es digna de consideración la población campesina sin tierra. El Dr. Páez no nos menciona expresamente el número de campesinos sin tierra, pero se observa nítidamente en el transcurso de su exposición su gran preocupación por el problema de la tierra. He aquí algunas expresiones suyas:

"Sigue siendo una realidad la existencia de una alta concentración de la propiedad de la tierra en 1981, ya que el 1% aproximadamente de las explotaciones con más de 1.000 hectáreas ocupa el 78,5% de la superficie censada".

En todo momento, sin embargo, el expositor nos recuerda que la situación rural hoy en día es mejor que la observada décadas atrás.

B.I.2.6

También es importante destacar, como lo hace el Dr. Páez, el gran problema de la comercialización que él considera "defectuosa", "encareciendo el producto final al consumidor o disminuyendo el ingreso de los productores".

Recordemos nosotros además que la **asistencia técnica** en el campo sigue siendo grandemente deficitaria, entiendo por asistencia técnica tanto la ayuda tecnológica para el aumento de la productividad como la asistencia crediticia.

Señala el Dr. Páez, asimismo, la **debilidad de las instituciones del sector público** en el área rural y la falta de articulación e integración de las pocas actividades desplegadas en este sentido. Yo recomendaría a los participantes de este Seminario leer y considerar detenidamente lo que el Dr. Páez nos transmite bajo el título "La estructural institucional".

Dentro de la perspectiva esbozada por el Dr. Páez a mi me gustaría señalar además expresamente la importancia de la coordinación sectorial de la política económica global hacia el desarrollo del sector primario. Estoy seguro que al Dr. Páez tampoco se le ha escapado la significación que tiene en el campo la coherencia de la política económica en términos de política cambiaria, política crediticia, política fiscal y política estructural de tierras.

Así como el Dr. Páez señala con acierto que la política fiscal aún no ha sido ajustada a las necesidades concretas del desarrollo rural, mencionando el caso particular de que el impuesto inmobiliario, por ejemplo, no constituye una herramienta que permita operar una transformación en la estructura jurídica de propiedades (sic), de la

misma forma podría afirmarse -si el espacio y el tiempo lo permitieran- que la política cambiaría aún no ha sido ajustada a las necesidades de dicho desarrollo. Este y otros tópicos, indudablemente, podrían ser profundizados adecuadamente en beneficio de una mayor comprensión de la problemática rural.

Con relación a la cuestión acerca de cómo alcanzar los objetivos del desarrollo rural, mencionados por el Dr. Páez, el expositor indica que la estrategia nacional de desarrollo es la del "crecimiento hacia afuera vía exportaciones, el fomento de la actividad agro-industrial y la substitución gradual de importaciones".

Un participante no interiorizado de la problemática del desarrollo rural podría eventualmente hallar una contradicción entre el crecimiento hacia afuera, como estrategia del mismo, y el fomento de la actividad agro-industrial y la substitución de importaciones, ya que éstas últimas estrategias señalan también hacia un crecimiento hacia adentro. En realidad, podrían despertarse suspicacias erradas al poner énfasis solamente en la estrategia de crecimiento hacia afuera, ya que lo que se quiere decir es también crecimiento hacia adentro.

No obstante, una atención adecuada en la exposición del Dr. Páez deja ver claramente que el expositor desea llevar al país fundamentalmente hacia el crecimiento (aumento de la producción) y hacia el mejoramiento de la producción (aumento de la productividad y mejoramiento en los precios y en la calidad), independientemente de lo que ha dado en llamarse "hacia afuera" o "hacia adentro".

Mi opinión es que la filosofía económica del Dr. Páez, en este contexto es acertada. El objetivo último es el aumento en el bienestar de todos los paraguayos, y particularmente de los habitantes rurales, y esto

puede lograrse mediante el aumento de la producción y de la productividad y mediante el memoramiento de los precios y de la calidad. Para que esto sea posible, sin embargo, el escenario debe sufrir transformaciones estructurales en la tenencia de la tierra, en la elevación del nivel tecnológico y naturalmente en la política económica global de apoyo.

A todo esto, yo personalmente le agregaría la importancia de que el ordenamiento económico fundamental del Paraguay, que es la Economía de Mercado, no sólo sea respetado sino también fortalecido. Esto significa que se dé mucho espacio a la iniciativa privada, que se otorgue seguridad y rentabilidad a las inversiones, que se fortalezca la más amplia competencia posible y en particular que el Estado se limite a consolidar la Economía de Mercado y a establecer claras e igualitarias reglas de juego. En otras palabras, que no será conveniente ni para el desarrollo rural ni para el desarrollo global que el Estado establezca empresas estatales en la esfera de la producción de bienes o servicios que puedan ser producidos más eficientemente por empresas privadas.

Para terminar, quisiera hacer resaltar el gran aporte del Dr. Páez a la discusión en torno a la problemática rural por intermedio de su excelente exposición en este seminario. Quisiera decir también que a mí particularmente me gustaría analizar adecuadamente, sino en este seminario por lo menos en eventos posteriores dos cuestiones que a mi criterio son fundamentales: la transición pacífica y efectiva de la economía de subsistencia a la economía de mercado, por un lado, y por otro lado el establecimiento, también en Paraguay, de un sistema de seguros rurales, dentro del cual el seguro a la producción agrícola debería desempeñar un papel fundamental.

Finalmente, quisiera felicitar a los organizadores de este seminario por el pluralismo y la amplitud de miras a la hora de establecer los temas a ser discutidos en el mismo, los expositores, los comentaristas y el mecanismo general del Seminario. Creo que constituye un precedente positivo de lo mucho que puede hacerse cuando se discuten técnicamente cuestiones de fundamental importancia para el desarrollo socio-económico del país. El diálogo desapasionado y desideologizado es un buen instrumento de concepción y de acción, precisamente en lo que toca a planificación y estrategias.

DISCUSION

ING. AGR. ISACIO CUEVAS (MAG- Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria)

El Dr. Páez hizo referencia a la Reforma Agraria. La misma Constitución Nacional, habla de la reforma agraria, diciendo que es la incorporación de la población campesina al desarrollo económico y social del país: tenencia de tierras, mejoramiento del sistema crediticio, organización campesina, etc. Yo entiendo que la reforma agraria es una empresa nacional, es la participación de todas las Instituciones nacionales en apoyo al sector rural. El desarrollo económico y social del medio rural, no solo es conseguir un rendimiento elevado, un aumento de rendimiento por unidad de superficie de los rubros, sino también, mejoramiento de la vivienda, salud, educación inclusive mejoramiento de la dieta de la población campesina. Sabemos que la intencionalidad gubernamental debe llevarse en la realización concreta, del pensamiento del Gobierno. Yo le pregunto al Dr. Páez si existe, algún Organismo de Supervisión, o hay alguna Institución, diríamos con peso político, o con peso técnico para poder seguir las secuencias de la reforma agraria porque para mí la reforma agraria no consiste solamente en distribución de tierra, o fomentar el número de parcelas de tierras, sino es mucho más, abarca mucho más. Entonces le pregunto al Dr. Páez, si existe una organización o un Organismo o una institución que pueda seguir o buscar el mejoramiento para conseguir los objetivos perseguidos.

DR. JOSE ENRIQUE PAEZ (BCP)

Bueno, como respuesta concreta, aparte del Instituto de Reforma Agraria: Instituto de Bienestar Rural, creo que no existe otro.

B.I.3.2

Es necesario, eso sí, fortalecer las Instituciones del Sector Público, al conjunto de lo que yo llamé el sector público agrícola, para orientarlo a satisfacer los requerimientos del medio rural. Estamos de acuerdo en que reforma agraria, no es solamente reparto de tierra, sino que es éso y mucho más. Lo que se está haciendo ahora, en cierta forma, es el reparto de tierras y lo que se puede se va implementando. De ahí que se habla de la consolidación de colonias. De aquellas colonias que más o menos están en condiciones, de hacerlo. Pero yo creo que se ha llegado al momento en que la escasez de medios, -no solamente financieros- nos obliga a reestudiar esto y hacer que tenga mayor dimensión la ejecución de la política en el medio rural. De lo contrario nos encontraremos con lo que llamó el Dr. Rodríguez Silvero, los campesinos sin tierra, con aquellas colonias que fueron creadas hace 30 o 40 años, o aún menos tiempo, y que de propiedades, que al principio eran de 20 hectáreas, como consecuencia de las parcelaciones entre los hijos de esas colonias; se convirtieron en minifundios, que era precisamente lo que se trataba de evitar, y por eso hoy se está en una situación en que este proceso de reforma agraria requiere tomar nuevo impulso, y solamente el sector público, es el que debe ordenar esto y debe tratar de implementar con las medidas adecuadas, con relación a la colonización privada, no tenemos datos, al menos de la profundidad deseada como para solucionar los problemas que existen en el medio rural. Es posible que el IBR tenga que ser objeto de replanteamiento de fortalecimiento analizando los mecanismos de captación de ingresos y buscando la manera de resolver el problema del financiamiento de las expropiaciones. En fin una serie de elementos relativos a la reforma agraria como tal. Porque así como están las cosas, es posible que la situación se vaya deteriorando.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para responder al amigo Sil vero acerca de sus apreciaciones. Agradezco los conceptos verti dos por el, sobre un modesto esfuerzo mio y tal como indicó sus reflexiones, fueran muy objetivas. El habló de muchos puntos de coincidencia lo cual me alegra mucho y dividió sus comentarios sobre los aspectos de forma y los de fondo. La parte de forma que el planteó se refiere a que yo mencioné como punto de partida del diagnóstico solamente del Censo 1956 y 1962 y no incorporé el de 1981. La intención de ésto fue la siguiente: Tomar una realidad dada en un momento determinado, en un período de tiempo dado, y comparar con tro momento a través de los indicadores que existían. La intención inicial era por una parte hacer una proyección, una prognosis de acuerdo al comportamiento de una serie de indicadores históricos y al comportamiento vegetatibo. Para llegar a 1985, y de otra, poner de manifiesto la intención del Gobierno en la Implementación de la política y hasta dónde se pudo llegar y tratar de encontrar entre esa prognosis una base de proyección, esa fue la intención, y no llegué a hacer la prognosis de cómo habría sido de no existir una política adoptada por parte del Go bierno. Entonces no pude hacer esa reflexión de lo que ha sido la política, realmente orientada, y la otra de mero crecimiento vegetativo. Esto,creo, explica la parte tocante a la forma.

Es cierto lo que dice Rodríguez Silvero, que a veces como en mi caso que estuve trabajando como 20 años en el área de la pla nificación económica uno dá por sentados muchos conceptos y no explicita lo suficiente los razonamientos. Pero la persona que está escuchando no está manejando el universo que está manejando el Expositor. Yo estoy trabajando, estoy estableciendo una serie de posiciones y hay ciertas cosas que dejo por sentado, porque en principio creo que todo el mundo lo está entendiendo. Pero en realidad no es así, porque él que no está acostumbrado a

B.I.3.4.

trabajar en esto, se queda un tanto, en la duda, respecto a esto que el profesional ya dá por sentado. Tengo que admitir, que no hablé en forma particular de ciertas políticas, como por ejemplo, la política crediticia, de la política cambiaria, sino que cité como conformante de un contexto determinado y me limité solamente a decir que dentro de una estrategia para el sector agropecuario, existía una política a desarrollarse, ya sea en el corto o media no plazo. No se puede desconocer en este contexto general, que tie ne que haber una coherencia con la política crediticia cambiaria, fiscal, etc. como parte de la estrategia de desarrollo del sector. Estamos totalmente de acuerdo que la política cambiaria todavía no ha sido implementada en su magnitud o en su totalidad, como para que realmente sea un instrumento útil, a las actividades cre ditivas, Hay una etapa que está pretendiendo seguir el Gobierno y desde luego, todavía no se ha dado la situación, para que avan ce más rápidamente. En eso estamos de acuerdo; que la política fiscal, la política cambiaria, debe ir avanzando con mayor rapide z, porque son elementos importantes del contexto y tiene mucha incidencia en la parte de los sectores productivos. Es decir hablamos del sector agropecuario como un sector básico, un sector que está definiendo un poco la dinámica del desarrollo nacio nal, Y si tenemos en cuenta que hay una variable estratégica, el sector externo, las exportaciones entonces el tipo de cambio jue ga mucho.

En el otro aspecto, sobre la aparente contradicción entre lo que sería una política de crecimiento hacia afuera y la de sustitución de importaciones cuando yo estoy hablando de una política de crecimiento hacia afuera, estoy pensando concomitantemente en que el mercado interno no se debe descuidar sino que por razones de la pequeñez del mercado interno se hipertrofia el sector ex terno. Pero, en la medida que sea posible la intencionalidad

gubernamental debe estar orientado a ensanchar ese mercado interno, que es en definitiva lo que nos va a dar nuestra base del desarrollo futuro en el mediano plazo. Eso no lo dije exactamente en mi exposición, pero está implícito.

Con relación a la economía de mercado, a la seguridad, rentabilidad de inversiones, etc. yo creo que estamos coincidiendo en que debe existir un papel regulador del estado, del sector público y, como dentro de la filosofía política del gobierno está la libre empresa, eso también está dentro de la Constitución Nacional. Yo creo que ese papel de regulador del Estado, debe tratar de cuidarse. Seguramente que existen algunas actividades en que el sector público ha incursionado y que debiera corresponder exclusivamente al sector privado, pero es posible que el sector público haya tomado esta determinación por cuanto el sector privado estaba teniendo cierto desfasaje en su reacción. Por ejemplo en la parte relativa a la industria del cemento, en que a mi me tocó vivir de cerca de todo el proceso, se trató de interesar al Sector Privado y nunca pudo salir a flote una idea en forma exitosa. Hubieron muchos intentos, muchos planteamientos, que llegaban hasta cierto punto y luego se volvían a estancar. En este ejemplo, el Estado, yo creo, que estaba justificado de entrar en el campo de la producción. Pero eso no implica que el sector público deba tomar la iniciativa de otra serie de actividades que son propias del sector privado. En el sector rural en la parte del sector agropecuario aparte de respaldar una política de creación de la infraestructura por ejemplo, caminos rurales, conservación de productos y el respaldo financiero, asistencia técnica, también en distintos órdenes, no creo que el estado tenga que entrar más. No le veo yo al Sector Público como productor agrícola, eso yo creo que debe quedar para la parte privada, pero sí tener el respaldo de la política estatal.

B.I.3.6.

Entonces, en esa cuestión de Economía de Mercado, creo que, si tratamos de caracterizar nuestra economía, se trataría más bien de un sistema mixto: no es tan libre, como se comenta, hay una serie de regulaciones y es una realidad que existe en sector público empresarial, que se encarga de producir para bienes y servicios que se transan en el mercado. Si bien no es un sector importante, sin embargo en los últimos tiempos por la creación de algunas empresas públicas de dimensión mayor entonces el sector público empresarial también ha adquirido dimensión en cuanto a volumen de las inversiones. Pero por lo demás, creo que estamos totalmente de acuerdo con observaciones y le agradezco por la generosidad con que ha juzgado mi exposición.

DR. PANDO (IICA)

Muchas gracias, antes de devolver a los participantes el uso de la palabra, para reactivar la discusión, me gustaría hacer una acotación: tanto el expositor como el comentarista han hecho planteamientos que en muchos puntos han sido coincidentes. Lo que dijo el Dr. Páez al final de su comentario anterior establece una clara diferenciación en las respectivas filosofías económicas de los dos expositores. El Dr. Silvero, sutilmente al final de su comentario dice que el papel del Estado debe limitarse a salvaguardar la economía del mercado, hacer claras las reglas de juego, o sea está planteado el concepto más tradicional, de la economía, la *issezfaire*. Por el contrario el Dr. Páez nos dijo al principio que la desigualdad es la motivadora de la intervención estatal. Y que el objetivo realmente de la intervención estatal es precisamente evitar la economía dual. Con estas dos declaraciones, se marca una diferencia realmente sustancial, entre la posición del expositor y la del Comentarista.

entonces creo, que con estos planteamientos, están provocando una reacción por parte de los participantes. Supongo que en estos momentos están digiriendo toda esta cantidad de ideas y conceptos, expuestos, pero es imposible permanecer indiferente ante estas dos posiciones.

Como moderador debía mantenerme totalmente al margen de esta cuestión, pero quise orientar la discusión. Les devuelvo otra vez a los participantes el uso de la palabra.

ING. AGR. ARISTIDES RAIDAN - MAG-GT

Mientras las gentes digieren un poco su comentario, yo quisiera hacer otra pregunta. El Dr, Páez había dicho que entre el Plan y su ejecución no existe un compromiso de coincidencia. Yo pregunto, si no se podría lograr por lo menos un principio de mayor coincidencia, si dando mayor y más directa participación a todos los sectores, es los procesos de la elaboración de los planes. Que la formulación del Plan no sea solamente el producto del trabajo de una institución o de un grupo de técnicos.

DR. JOSE ENRIQUE PAEZ (BCP)

Yo hablo de la elaboración de planes como una intención de política y la ejecución de planes como una realización de la propia política, y digo que no hay un compromiso de coincidencia, porque uno puede intentar una cosa, y resulta que desde el punto de vista de la factibilidad no es posible ejecutar. Entonces desde el punto de vista de la preferencia, yo tengo intención de realizar, pero desde el punto de vista de la factibilidad, no me es posible hacerla. No quiere decir que porque se haya programado algo, tiene que cumplirse necesariamente. Existen una serie de

B.I.3.8.

cuestiones que están de por medio que hacen que no se cumpla, generalmente los planes así como estuvieron previstos.

Ahora usted plantea la cuestión de, si se le dá oportunidad a todo el mundo, entiendo que eso implica de que todos los que elaboran el Plan tienen que estar inbuídos del compromiso con el desarrollo, tienen que ser gentes que mentalmente están al servicio de esto, y que desde luego al programar, estás asumiendo el compromiso de ejecutar al mismo tiempo. Pero generalmente eso no sucede así. Es muy difícil. Yo hablé de coordinación, coherencia en la política del sector público en el medio rural, de crédito etc. Solamente le voy a poner un ejemplo: una política se programa para ejecutarse en un período de 5 años, pero casi nunca el financiamiento va paripaso con el programa. Hay veces que el financiamiento no existe, y se postergan, se desfazan por años ciertos programas, y por falta del financiamiento, aunque exista la mejor intención, no pueden ejecutarse las metas, no pueden llegarse a cumplirse las mismas. De manera que en ese sentido yo estaba expresando de que no hay un compromiso de coincidencia. Usted toma un plan que hizo la Secretaría Técnica de Planificación, y luego mira los presupuestos correspondientes del sector público y lo que se plantea en los planes, es una cosa y lo que dice el presupuesto del sector público es otro. Teóricamente tendría que ir coincidiendo. En ese sentido la intención y la realización difieren, y esa diferencia precisamente está fundamentalmente en los medios disponibles; no hace falta que yo pretenda realizar algo, sino que debo tener los medios y debo tener el poder para hacerlo.

ING. AGR. CARMELO ROLON (ONCAP)

Yo quisiera preguntarle al Dr. Páez, si en los distintos planes

de Desarrollo, se consideran a las comunidades indígenas. Este grupos humanos son diferentes a lo que tradicionalmente tenemos en cuenta como población neta de desarrollo.

DR. JOSE ENRIQUE PAEZ (BCP)

En los últimos planes recién se incluyeron aspectos relativos a la población indígena. Anteriormente no se incluían recién en los últimos dos planes se incluyen algunos programas relativos a la población indígena, y se creara instituciones que tienen a su cargo elaborar problemas específicos. No creo que sea lo suficiente todavía, pero se está contemplando dentro de la política de Gobierno.

ING. AGR. ALBERTO GARCETE (CEPEX)

Yo quisiera hacerle una pregunta al Dr. Páez; él dá mucho énfasis al Plan de Mediano y Largo Plazo, pero sin embargo la estructura de nuestra producción y también la estructura de la tenencia de la tierra requiere medidas e instrumento de corto plazo: Porqué razón no se toman esas medidas a corto plazo para poder solucionar directamente los problemas que están teniendo nuestra producción?.

DR. JOSE ENRIQUE PAEZ:

Bueno, yo hice una aclaración muy tajante en el sentido de que no se debe pretender solucionar problemas estructurales con política de corto plazo, eso es una ingenuidad. Entonces la cuestión de romper las estructuras con un proceso de políticas se va haciendo en las medidas de las posibilidades y buscando las líneas de menor resistencia.

B.1.3.10.

De manera que, para romper estructuras solamente a largo plazo. Y en la secuencia del sistema de planificación, se hace lo factible dentro del corto plazo, entonces generalmente son corrección de situaciones de coyuntura, pero eso debe estar inserto dentro de una política de más largo plazo. No existe una diferenciación tajante entre lo que debe ser una política a corto plazo, y lo que debe ser una política de mediano y largo plazo, sino que debe ser una secuencia lógica entre, la decisión que se tome de instrumentar una política de corto plazo que tenga que empalmar con el mediano y largo plazo, no hay otra forma de hacerlo.

Yo decía en mi exposición que esa cuestión de plazo es una forma de fijar un período de tiempo para tener una idea, pero no es una cuestión muy determinante. En la medida que las posibilidades, que la factibilidad sea propicia, entonces ese plazo se va acortando. Como se dice vulgarmente con el afán de ir acortando, o sea cortando el plazo, llegar a la consecución de las metas y de los objetivos en el menor tiempo posible. La cuestión de los plazos no hace a la cronología de la historia, decía Matus. Yo creo que por ahí estamos.

ECON. ALEJANDRO ARCE (ONP)

Quiero referirme a una parte de la exposición del Dr. Páez, y también al comentario del Dr. Silvero sobre el problema de la economía de Mercado. El Dr. Páez estuvo refiriendo algún caso, sobre la participación de las empresas privadas en la participación económica y puso el caso de la producción de cemento. Pregunta yo, si teniendo en cuenta que actualmente, se nota, digamos, cierto descontento del sector privado, si no será necesario que si el sector privado quiere que se mantenga la economía de

mercado, no tendría que estar presente también la intención junta mente con el gobierno de mantener esa economía de mercado, puesto que sabemos de que el Gobierno, actúa como regulador del sistema económico, Si no será tal vez por falta de participación del sector privado en la elaboración de los planes de desarrollo económico y social del país y si no sería posible lograr conjuntamente Gobierno y Empresa Privada el mantenimiento de esa economía de mercado.

DR. JOSE ENRIQUE PAEZ (BCP)

Bueno, en realidad yo pienso de que lo que el Estado debe hacer es crear y mejorar el marco de condicionantes para que las actividades privadas entren a generar ingresos, o sea lo que el sector público debe hacer es establecer políticas, el marco adecuado, y en ciertos casos en que la actividad privada no puede, ya sea por el monto de capital, por falta de rentabilidad, por el tipo de la inversión que se trate, el sector público tiene que entrar, entonces a competir con la parte privada. Lo que pasa acá es que, en la década de los años 30 y 40 apareció lo que se ha dado llamar el estado productor, no solamente productor de servicio para la colectividad, sino el estado productor de bienes que se transan en el mercado, y entonces dentro de esa filosofía los gobiernos comenzaron a crear empresas públicas que compiten con el sector privado. Pero los efectos son regulatorios, son instrumentos de la política económica de los gobiernos y yo creo que acá en el Paraguay está definida la filosofía económica de la libertad de empresas, y creo que hay un consenso que el sector público no debe dimensionarse demasiado, sino en la medida que sea necesario como para regular el funcionamiento del sistema económico y corregir los desequilibrios en beneficio de la

población. Nada más que eso. No creo que exista una corriente de un crecimiento o de "un estado negalómeno". No hay esa intención, yo creo que el propio sector público, el propio Gobierno tiene interés en mantener las reglas del juego, en lo que dice relación a la libertad de empresa. Y la regulación por parte del Estado, que tiene que haber necesariamente cuando se justifique.

RODRIGUEZ SILVERO:

Quería decir que en la sociedad moderna, no se discute la función orientadora del Estado. Incluso en las economías que se autodenominan liberales o neoliberales, se establece que el Estado, debe consolidar la economía de mercado, y establecer igualitarias y claras reglas de juego para todo el mundo, vale decir en todas partes, y también aquí en Paraguay, el sector privado le reconoce al Estado esa función que es fundamental: establecer un ordenamiento económico, y ese ordenamiento económico es la economía de mercado y ver que dentro de ese ordenamiento económico exista clara e igualitarias reglas de juego. Se suele decir también, la mayor cantidad de Estado como sea necesario y la menor cantidad de Estado como sea posible. Es decir parece una contradicción, pero no lo es, yo quisiera decirlo, y aquí en el Paraguay podríamos formularlo de la siguiente forma: nadie discute, ni tampoco es necesario la tarea central de la Administración Central. Es decir no solamente se discute que el MAG deba tener un elevado presupuesto, teniendo en cuenta que el desarrollo del país es fundamentalmente de orden agropecuario y forestal. Incluso el sector privado, considera que el 2% que se asigna al MAG es sumamente poco, teniendo en cuenta la función fundamental.

Lo que se discute es cuando el Estado entra en la producción

de bienes, con las empresas estatales, y solamente si es que esos bienes pueden ser producidos más eficiente por el sector privado. Indudablemente, que si el sector privado no puede producir bienes, en mejores precios, y en mejor calidad que el sector público, entonces no queda otra alternativa que el sector público intervenga, pero solo a mi criterio en forma temporal.

ING. AGR. MARIA NOCE DE MEZA (MAG) Gabinete Técnico

El Dr. Páez hacía mucho énfasis en la política de la reforma agraria, y también en la última parte sobre el aumento de la producción y la productividad. Mi preocupación es la siguiente, que esa política de la reforma agraria, como consecuencia a la distribución, al parcelamiento de tierra, a la larga, ha tenido un efecto del aumento de las áreas de minifundios con una serie de efectos. Pero también, yo creo que hay que tener en cuenta que este aumento en la producción y en la productividad, se debe basar en el uso adecuado de los recursos naturales especialmente en la actitud de los suelos, pues esto nos conducirá, a un desarrollo sostenido real y efectivo y en ningún momento yo escuché en la exposición sobre este punto.

DR. ENRIQUE PAEZ:

Yo creo que coincidimos perfectamente, y esto está dentro de lo que dijo Silvero, de que muchas cosas quedaron como intención y no fueron incluidas en el documento. Pero no solamente en la actividad rural, la cuestión de la utilización racional de los recursos, tiene su validez, se podrá seguir expandiendo la frontera agrícola creando nuevas colonias etc. hasta cierto punto, pero va a llegar un momento en que eso termina, y entonces no hay otra

forma de incrementar la producción sino a través de la productividad, entonces vamos a ir a empalmar un poco nuestro pensamiento con lo que es en la práctica de la teoría de la ocupación plena. Es decir una combinación, lo más eficiente que se pueda de los recursos en beneficio de la productividad. Llegado cierto punto no hay otra forma de crecer, sino a través de la productividad.

DR. CEFERINO RODRIGUEZ (ONP)

Más que todo para aprovechar la gran experiencia del Dr. Páez, en relación a lo que es el sector público. Resulta que cuando hablamos de intencionalidad, evidentemente necesitamos alguien que lo ejecute correctamente, porque podemos tener muy buenas intenciones, y no tenemos la capacidad ejecutora. La impresión que quedó de la exposición y un poco de la propia observación que uno tiene es de que el sector público, digamos en su función de promotora del desarrollo, o sea fuera de las funciones tradicionales del Estado, está quedando corto frente a los desafíos que representa. Digamos esa gran tarea que significa, no solamente la promoción, sino el apoyo directo a ciertas actividades, como en este caso, el sector agropecuario. Entonces el comentario básicamente para los compañeros que están participando de este evento, sería muy importante, alguna reflexión del Dr. Páez, respecto de cómo él vé la estructura actual en relación al desafío que tiene. Porque si llegamos a la conclusión de que la estructura no es adecuada, entonces definitivamente, por ahí tiene que haber un gran esfuerzo, para que la intencionalidad efectivamente se pueda llegar a traducir en realizaciones.

DR. ENRIQUE PAEZ:

Yo creo que el Dr. Ceferino Rodríguez ha hecho la pregunta del millón. Si hablamos de programar las actividades del sector agropecuario, tiene que haber alguna Institución o conjunto de instituciones, que administre estos programas, y la consecuencia directa de todo esto, nos lleva a la conclusión de que se requiere un sector público modernizado. Se va a requerir mover un poco las estructuras institucionales. Si todas las cosas van evolucionando, Si teníamos una forma de trabajar en el sector agrícola, y las cosas se van cambiando, se ha expandido ese campo de actividad, se habla de productividad, se habla de tecnología, se habla de recursos humanos calificados, las instituciones que tienen a su cargo la dirección, orientación y ejecución de estos programas, necesariamente tendrán que evolucionar a un ritmo superior. Esto nos lleva a incursionar un poco en el campo de la reforma administrativa, que forma parte de la administración para el desarrollo, que en los 20 años que yo estuve en Oficina de Planificación no ha podido funcionar. Ha venido una serie de expertos para trabajar en este campo y cada uno ha hecho su planteamiento, ha cumplido su período de estar acá en el país, sin poder avanzar mayormente en materia de mejoramiento institucional; yo recuerdo que varios expertos de asistencia técnica externa habían venido a estudiar unos fluxogramas de la organización institucional de cómo se toman las medidas de las políticas económicas, cómo nacen los instrumentos, las leyes, cómo se aplican cuál es la intención, cuál es la aplicación. Un fluxograma ideal y lo que es real, y más de ahí no pudieron pasar. Yo creo que un capítulo importante que se debe abordar es el mejoramiento institucional, no solamente del sector público, agrícola, sino del sector público, en su conjunto. Hablábamos de que se va a trabajar en forma

programada en forma planificada. Es básico coordinar las actividades, Ahora esto es fácil decir, pero en la práctica; si por ejemplo voy a coordinar con Meza, voy a estar pensando en hacer lo que él dice, entonces estamos coordinando y en la práctica eso no funciona. Coordinar, no es hacer lo que quiere un Ministro, coordinar es otra cosa. Aquí se entiende así, cuando se está trabajando en materia de programación. Le llama el Ministro y le dice, vamos a coordinar, pero eso que le está diciendo en otros términos usted, significa; vá a hacer lo que yo le digo, y le voy a dictar, Bueno así es como vamos a hacer. De manera que esa parte no se ha podido todavía romper. Estamos hablando así como un secreto a voces, y un poco esto y contándole las experiencias que a mí me cupo tener al estar allí.

Pero esa coordinación institucional, ese mejoramiento es un requisito previo para poder avanzar con mayor dinámica en todas las programaciones del medio rural.

DR. MARTIN STAVILE (BID)

Dr. Páez, Ud. entre otros mencionó una política fiscal deficiente, y la calificó de orientada más financieramente y menos a la posible posterior redistribución de lo que recoja e hizo mención también a asignación presupuestaria relativamente baja del Ministerio respecto a los otros Ministerios, yo como funcionario del BID, quiero corroborar que en la ejecución de los proyectos en el sector agrícola entre el Ministerio, que es básicamente el ejecutor por excelencia de los proyectos que el Banco financia, siempre de una manera u otra se han resuelto los problemas y se salva los escollos, se ponen empeño y los salvamos, menos uno que es crucial y que ellos no lo han podido hacer que es la parte de escasez de recursos operativos que se origina seguramente en esa relativamente baja asignación presupuestaria.

Ya que el tema de su exposición fue esa intencionalidad gubernamental yo quería preguntarle qué posibilidad usted vé que en el corte plazo, esto se pueda revertir; y en qué manera cabría al propio sector, al propio Ministerio, realizar algunas acciones para revertir esta situación.

DR. ENRIQUE PAEZ:

Sí, yo creo que todo eso está relacionado con la marcha de la economía en su conjunto. Si la economía marcha bien, más o menos los ingresos, también tienen un comportamiento relativamente dinámico y en una época que las cosas no andan tan bien como estos últimos 5 años yo creo que la consecuencia directa fueron los déficits presupuestarios que fueron incrementándose. Lógicamente que se resienten la asignación de los recursos a las instituciones. Lo que se corta en primera instancia son los presupuestos de capital de los Ministerios.

Yo no le veo una solución inmediata a todo esto, si es que no se toma la decisión política de entrar a reformar un poco el sistema impositivo. Yo creo que los compromisos que tienen las instituciones con los programas que están en ejecución no pueden modificarse de un año a otro porque responden a situaciones, que parten de ciertos contratos. Hay un compromiso de seguir las órdenes. Se restringen los ingresos y se las hace una asignación menor y hay ciertas asignaciones de recursos que ya prácticamente no alcanzan algunos programas y algunos que solamente están para pagar sueldos por ejemplo. Pero pagarle sueldo al funcionario y dejarle sin medio no es la mejor política.

Entonces no sé si la solución sería entrar a cambiar un poco los criterios y analizar las cosas sobre la base de un presu puesto base 0, pero eso ya implica cambiar un poco los cri terios de asignación de recursos, o sea volver a priorizar los distintos programas y ver y tratar de impulsar aquellos que realmente requieren que sean respaldados y ejec utados, y aque llos que tienen una prioridad menor, sencillamente dejar y no hacer a medias. Yo no le veo otra solución.

LA POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PARAGUAY:
UNA INTERPRETACION CRITICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL 1985-89 CON ENFASIS EN EL PLAN DE DESA-
RROLLO AGROPECUARIO

Por: Blás R. Chamorro A.

I N T R O D U C C I O N

El denominado Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1985-89, tuvo el propósito de brindar a las autoridades del país, a través de una identificación técnica, las posibilidades de lograr determinados objetivos y metas; la fijación de prioridades hacia un rápido reencuzamiento de las acciones, especialmente en el campo económico social.

Una síntesis de estos fundamentos señala que, ante un proceso recesivo de la economía nacional, el imperativo de poner en vigencia planes operativos surge como una derivada impostergable. Destaca con énfasis que, no se debían dilatar la revisión y actualización de los objetivos nacionales y la estrategia, fuese global o sectorial.

La variante para comparar procedimientos e intentos por una Planificación, expresada en la propuesta para 1985-89 reside, en gran medida, en las notas aclaratorias introducidas en el documento. Así por ejemplo, destaca explícitamente que el Plan ha de ser al mismo tiempo flexible y realista; que sus orientaciones de orden económico-social se basamentan en igualdad de propósitos en la cobertura global y en la sectorial y finalmente con el mismo espíritu histórico de la Planificación en el país, se reitera INDICATIVO y por tanto queda su sujeto a la interpretación, valoración, conveniencia y por sobre todo COINCIDENCIA de ideas y propósitos entre el sujeto planificador y el sujeto ejecutor.

Para desembocar en el análisis de este Plan de Desarrollo y especialmente para su consideración crítica, con énfasis en Plan de Desarrollo Agropecuario, no se pueden soslayar los antecedentes remotos y cercanos.

De la instrumentación sucesiva de estrategias globales y sectoriales en el correr de los últimos veinte años es muy importante considerar sus elementos más sobresalientes. Así también lo respectivo al contenido, la oportunidad, la procedencia administrativa, la utilidad, la practicidad y la coherencia en el marco global de la Política Económica Nacional de las acciones, de suerte a vincularlas con los postulados y recomendaciones del Plan.

Finalmente, las opiniones desde un punto de vista explícitamente técnico, podrían aportar temas para su discusión, así como que se espera arrojen suficiente claridad a través del análisis que es tema en este Seminario.

ASPECTO DOCTRINAL-POLITICO ECONOMICO CARACTERISTICO DEL PARAGUAY

Sin duda, el Paraguay es un país en donde un liberalismo económico sui-generis según el estrato social al cual se analiza, ha estado imperante tanto en el período histórico como en gran parte del presente.

Si bien la estructura vulnerable de la economía primaria reclamó siempre en forma velada o indirecta, una creciente participación del Estado en la definición de reglas de vinculación entre los participes del funcionamiento del mercado, sólo se han hecho manifestaciones de carácter indicativo y casi nunca las de orden participativo del ente público, tanto en las etapas de explotación, comercialización interna, almacenamiento o exportación.

No obstante, en determinados estratos de explotación económica, se ha sostenido la tesis que basada en la dimensión, los requerimientos, la función del producto o servicio, determinan como fundamental la administración directa del Estado. Así se justifican la prestación de servicios de importantes ENTES, como el Fluido Eléctrico, las comunicaciones, transporte fluvial, producción de cemento portland, y recientemente con las nuevas nacionalizaciones y ampliaciones, siderurgia, derivados de petróleo, etc.

Las expresiones en favor o en contra de una determinada filosofía pudieran hacer dudar sobre el carácter liberal del funcionamiento de la economía y sus agentes por aquello de que las condiciones imperantes circunstancialmente en el mercado nacional o internacional y con énfasis en este último, ha llevado, a los mismos que proclaman la Libre Empresa, a solicitar gestiones directas y comprometidas del sector público. Este tipo de experiencias cubren un buen trecho del desenvolvimiento de la economía paraguaya y guarda estrecha vinculación con el área de la producción agropecuaria por razones de oferta tradicional. Paradójicamente a veces ha saltado a la vista que, la idea de hacer funcionar la libre empresa en un marco del liberalismo económico, reconoce criterios opuestos a su filosofía, pues mientras los indefensos productores primarios desean algunos instrumentos de política que garantice un marco de equilibrio en el trato entre ofertantes del estrato agrícola y quienes constituyen el mercado inmediato, los que serán destinatarios de la oferta básica, se muestran renuentes hasta para aceptar como válidas las "referencias que el sector público especializado pueda dar al productor", sin embargo, y en poco tiempo, elevan su voz para solicitar recursos financieros a bajos costos, liberaciones impositivas, tarifas de servicios reducidos o subsidiados, negociación internacional para la apertura de mercados, etc. Sólo por citar lo más repetido.

B.I.4.4

En los años de bonanza que precedieran a los que desde 1983 está viviendo el país, poco o nada ocupó esta filosofía, en la atención de quienes estuvieron al frente de los negocios de compra-venta de productos, especialmente los de venta externa. Al inicio del período crítico mundial, no solamente se pidió la intervención reencauzadora del Estado sino que más bien se inculcó al mismo de ciertas falencias en la instrumentación preventiva que debiera, según aquellos, estar como compromiso esencial.

Las empresas que consolidaron su economía en cuanto a estructura de producción, las que avanzaron en la penetración en mercados externos, las que lograron los beneficios de las desgravaciones de negocios, las que dicen servir a los intereses nacionales, no han podido hacer una demostración de su organización, de su capacidad previsor, de una mesurada expansión en lo financiero, etc.

Las posibles razones podrían estar en las siguientes: La gran mayoría de las unidades vinculadas con el quehacer agropecuario en su etapa más dinámica, la exportación, no responde a la categoría de empresas nacionales, propiamente dichas. Por ende sus centros de decisión actúan con variedad de posiciones según sus propios intereses y lejos de compartir las vicisitudes de un país en vías de desarrollo.

A su vez, los rubros más comprometidos con el comercio exterior contemporáneo son los de origen agropecuario. Los efectos de las actitudes que asuman los protagonistas principales, llegan generalmente con sus derivaciones nocivas al nivel que interesa a la nación paraguaya.

En resumen, no se puede dudar que la corriente y filosofía esenciales del liberalismo económico predominaron, siguen vigentes y

serán indicadores por mucho tiempo aún. Fuerza es reconocerlo por razones de orden estructural, financiero, técnico, político y por el tiempo que insume una reacción deliberada para reencauzar el modus operandi de una economía que si bien tiene definida la estrategia global, no la ha podido implementar en sus simientes fundamentales.

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL EN EL PERIODO HISTORICO

Hace poco menos de veinte años, se expresó en un documento que también tuvo la intención y propósito de orientar la acción gubernamental, cuanto sigue: "El logro de una mejor utilización del potencial básico del sistema económico constituye el desideratum de la política del Plan", agregaba luego, "el aumento del potencial productivo constituirá un paso obligado que se antepondrá a toda política que tendiera a aumentar los consumos individuales y sociales".

El alcance global de lo afirmado entonces, pretenciosamente, expresó una necesidad de participación incrementada, acelerada y bien precisa del aparato estatal para generar situaciones de cambio tanto en lo estructural como dentro de la propia organización burocrática.

Se puso énfasis en que sólo una adecuada orientación en el uso de los medios financieros internos y externos, podría llevar a un financiamiento de los proyectos económico-sociales prioritarios en el cuadro de realizaciones futuras del país y la necesidad y conveniencia de gestar la movilización del ahorro interno y su planeada utilización debía contribuir a un intento de equilibrio financiero, presupuestal y de la balanza de pagos.

B.I.4.6.

De acuerdo con la magnitud sectorial, y con suficiente convicción se expresó:

"El Sector agropecuario y forestal constituye la base sobre la cual descansa el futuro desarrollo del país" "El crecimiento de la economía depende en alto grado del desarrollo de este sector y por consiguiente la definición clara de la Política Agrícola contribuirá en forma efectiva a la realización de las distintas acciones envueltas en la ejecución del Plan".

De inmediato se remite el Plan a las concretas sugerencias que para tales logros debían ser objeto de una instrumentación por el Gobierno: "Reforma Agraria Integral", "Política de Precios a nivel Rural", "Política de Comercialización de rubros del agro", "Política de Crédito para fincas", y otras políticas encaminadas a complementar el esfuerzo en el nivel secundario y terciario para culminar la gran tarea del reencauzamiento de la economía con el accionar armónico de los recursos.

La Reforma Agraria Integral debería encaminarse fundamentalmente a la consolidación de la colonización en los departamentos de Caaguazú y Alto Paraná sin descuidar el concepto de integración regional que implícitamente se pretendería lograr simultáneamente.

A la acción considerada básica deberían agregarse esfuerzos coordinados para la prestación, incorporación o mejoramiento de servicios de apoyo tales como apertura, transformación o adecuación y rehabilitación de medios de acceso, comunicación y prestación de servicios de mayor índole social.

Política de Precios expresada en términos de una garantía de acceso permanente del productor primario al mercado de transacciones

finales. Se daba énfasis a que el Estado debería arbitrar los medios prácticos de acción en términos de financiamiento de cosechas, seguridad de mercado, organización mixta de productores, cooperativas, transportes, etc. a los efectos de mejorar el poder de contratación de los productores.

La Política de Comercialización tendía al abaratamiento de los servicios inherentes a la transacción a nivel de productores agrícolas. Se reclamó entonces con énfasis la urgencia de dotar al sistema de servicios básicos para la guarda, conservación y oferta regular del producido del campo. Se recomendaba la evaluación de las pérdidas potenciales en la comercialización sin los servicios propuestos en un afán de avalar la trascendencia de esta política para evitar la anulación de todo esfuerzo por incrementar la producción.

En cuanto al Servicio de Créditos se ponía énfasis en la necesaria canalización del mismo hacia objetivos programados y resultantes de una selección de áreas y cultivos, sin desconocer las limitaciones que en este orden caracterizaba al Banco Nacional de Fomento, por lo que finalmente, habría que gestar una promoción del crédito de la Banca Privada hacia fines productivos primarios bajo adecuación de mecanismos, cuanto menos para algunas etapas definidas del proceso de producción.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVO-INSTITUCIONAL DURANTE EL PERIODO DE INSTAURACION DE LA ESTRATEGIA - Período Histórico

Entre 1961 y los años siguientes se produjeron decisiones de importancia en el orden que ocupa esta exposición. Evidencian ello, la aparición y funcionamiento de diversos organismos que por su alta influencia relativa en la formulación de instrumentos de política económica, conviene mencionar con cierta precisión.

B.I.4.8

El Decreto - Ley Nº 281 de marzo de 1961 creó el Banco Nacional de Fomento con objetivos que en síntesis son: Promover la forma ción de empresas agrícolas, ganaderas, forestales e industriales destinadas a aumentar la producción nacional;

- conceder préstamos a corto y mediano plazo a pequeños agricultores, granjeros e industriales;
- favorecer el desarrollo intensivo de la economía con su acción financiera para proyectos específicos, etc.

Durante 1962 por Decreto Nº 2629 del 8 de junio, fue creado el Consejo Nacional de Comercio Exterior en el marco administrativo del Ministerio de Relaciones. Este organismo con representación mixta, tiene como propósito el asesoramiento de dicho Ministerio en los temas que hacen fundamentalmente a negociaciones internacionales.

Por Ley Nº 841 del 14 de setiembre de 1962 se creó la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, como dependencia de la Presidencia de la República.

Los propósitos contenidos en el instrumento de creación de este organismo técnico son entre otros, efectuar un diagnóstico de la realidad nacional en lo económico-social;

Diseñar metas generales de desarrollo y elaborar los programas y proyectos que permitan satisfacerlas;

Asesorar al Consejo Nacional de Coordinación Económica en el "ESTABLECIMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA Y SU PLANIFICACION";

Así también otras funciones de evaluación, contralor relativo de la inversión, etc. A todas las citadas había que agregar las existentes al momento tales como: el Ministerio de Agricultura y Ganadería y los organismos técnicos que complementan su labor (CAH-SEAG-OFAT) etc. el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio, el Banco Central del Paraguay, el Instituto de Bienestar Rural, etc. sólo por citar los más involucrados en la Política de Desarrollo Económico y específicamente al Agropecuario.

Sin intención de adjudicar cargos al espectro burocrático gubernamental, se podría anticipar que, en cuanto a esfuerzos por lograr el fortalecimiento de la organización en el orden administrativo, no es despreciable cuanto existía y menos con lo que se incorporó como nuevos medios de apoyo y asistencia técnica.

En alguna medida y en las diversas etapas del cumplimiento del proceso de promover, producir, asistir, asesorar, intervenir, dirigir o encaminar y gravar, cada organismo citado tiene que ver en este período de tiempo con la producción agropecuaria. De la participación de algunos organismos se han podido apreciar aciertos, incoherencias, burocracia sin justificación y hasta desestímulo frente a promisorias declaraciones para elaborar una política agropecuaria como la que se había expresado, sin que fuese a calificársela de pura retórica.

Hasta fines de los años 60 y primeros de la Década floreciente de los años 70 se mantuvo la retórica y antes que nada, los buenos propósitos en materia de formulación de nuevas reglas de juego, tras innumerables reuniones a nivel técnico sólo produjeron una enorme cantidad de trabajos sobre aspectos fundamentales y complementarios de la producción agropecuaria.

Se tomaron en consideración los potenciales mercados recientemente abiertos a través de la participación del país en ALALC, la inserción de algunos rubros "no tradicionales en la oferta de exportación", la vinculación más asidua de exponentes del sector privado nacional con organismos de asesoría, la asistencia de funcionarios técnicos a eventos internacionales, etc., todo como producto de una derivación de la "acción concertada que estaba reclamando los Planes", y próximo a establecer definitivamente un arsenal de instrumentos que abriría paso al desarrollo sostenido del agro paraguayo.

A fines de 1965 se logra alcanzar registros record en valores de exportación y el estímulo de ello hace confiar en la buena conducción del proceso que se estimaba instaurado. Se rompen barreras históricas en materia de ventas y la relativa diversificación de la oferta en productos y países de destino, crea toda una imagen de certeza en la gestión para apoyar la evolución que se daba en el país en otros órdenes.

No obstante, la Carne todavía representaba alrededor del 35%, la Yerba Mate el 9%, el Algodón el 8%, el Café en Grano el 7% y las Maderas con escasísima elaboración el 18% con lo que se daba el 77% del Ingreso de Divisas por Exportaciones.

La estructura burocrática para las exportaciones aumentaba cada tanto se creaba un nuevo organismo, las firmas y sellos se repetían innecesariamente, los gravámenes a los rubros del agro eran efectivos, sólo que a costa del precio inferior o primario, los servicios de transportes ajustados y costosos, la presentación y calidad de los rubros sin ajustarse a las normas vigentes y con un número de operadores en exportaciones muy reducido, consolidaba un cuadro muy próximo al oligopolio.

La producción Primaria propiamente dicha representaba alrededor del 35% del Producto Interno Bruto y esta participación porcentual sería estable por muchos años más como lo reflejan posteriormente las estadísticas.

En el quinquenio 1969-1973, se preve a través del Primer Plan de Desarrollo Agropecuario y Forestal preparado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, una respuesta interpretativa del espíritu de la Resolución del Honorable Consejo Nacional de Coordinación Económica sobre el particular.

Bajo cuatro grandes capítulos, este organismo gubernamental expresa la estrategia y los objetivos generales del Plan, con la aclaración de que la cobertura pretende alcanzar el nivel global.

- I Programa por Productos
- II Proyectos Estratégicos
- III Servicios de Apoyo, y
- IV Proyecto por Instituciones,

son los acápites bajo los cuales se distinguen los referidos capítulos del Plan. En la exposición inicial, se menciona explícitamente que la estrategia está definida por el logro de la "integración económica y social del país".

Se reitera la idea inicial con la mención de la ejecución de proyectos y sus prioridades así como los servicios complementarios para alcanzar las metas.

El pleno reconocimiento de la validez de la Estrategia Global de la Planificación sugerida desde la Secretaría Técnica de Planificación, cobra forma cuando los redactores del Plan Agropecuario Forestal, enuncian:

- Aumento de las Exportaciones, y
- Sustitución de las Importaciones, entre los primeros propósitos o puntos básicos.

Se explicita la idea anterior con los propósitos de aumentar las exportaciones específicas de: Tabaco, Algodón, Carnes, Maderas. Frutas y Palmito.

En cuanto a Proyectos Específicos realizables se sugieren, Trigo, Leche, Oleaginosas, Papa y Cebolla, todo con vista a Sustitución de Importaciones de Similares.

Las acciones concretas de este Plan estarían encaminadas a:

- Mercadeo
- Consolidación y desarrollo de Colonias
- Rehabilitación de Tierras en la Zona Central
- Reforestación
- Frigorífico y Matadero en Asunción
- Irrigación
- Centros Regionales de Entrenamiento Agropecuario (CREA)
- Fábricas de Fertilizantes
- Servicios de Apoyo (Sector Público)
- Investigación y/o experimentación agrícola-ganadera y forestal, etc.

No obstante, este Plan fue un significativo punto de apoyo para la proyección de algunas ideas a las que le faltaba la necesaria promoción o difusión. Así por ejemplo la Programación por Productos" y la selección e identificación de Proyectos específicos para sustituir importaciones encontraron a través del trabajo técnico un basamento trascendente en el tiempo.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1977-1981 Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO - Objetivos - Estrategia y Política.

A fines de 1976, la Secretaría Técnica de Planificación concluye un documento que con gran acierto se remite en principio al marco Político Institucional que debería servir de referencia permanente a las acciones y los compromisos por que emergen de la propia Constitución Nacional, en efecto, al citar al Art. 94 de la Carta Magna se expone en amplitud polivalente los propósitos, sus fundamentos legales y su alcance.

Los objetivos globales de Largo, Corto y Mediano Plazos, aunque bastante amplio dejan la transparencia de una intención más ajustada a la realidad y a la capacidad interpretativa de los organismos gubernamentales en cuanto hace a su competencia y responsabilidades.

Se precisa que, el logro de un crecimiento a ritmo más acelerado debe evidenciarse recién al cabo de una serie de otros logros básicos y por tanto, corresponde al Largo Plazo.

Se enuncia en otro párrafo la necesidad de racionalizar la explotación de los recursos naturales y la defensa y mejora del medio ambiente.

Más adelante y como objetivos de menor plazo, se propende el logro del aumento y la eficacia del aparato administrativo y paralelamente el perfeccionamiento, sistematización y fortalecimiento del sistema de planificación como instrumento de apoyo de las decisiones de política económica.

La Estrategia básica general del desarrollo del país continuará siendo la sustentada hasta ese presente: "Crecimiento hacia afuera via exportaciones - Fomento de la actividad agro-industrial y sustitución de importaciones".

La Estrategia del Desarrollo Agrícola:

El criterio de que la explotación agrícola debe realizarse en el marco de la empresa y con los elementos contemporáneos de la tecnología, se puede colegir como imperante en el entendimiento de quienes diseñaron este documento. No se desconoce la envergadura de una realidad nacional en este sentido y especialmente el papel que seguirá desempeñando y los problemas que seguirá enfrentando el "pequeño productor", por lo mismo, también se destaca la necesidad de definir una estrategia específica de acción futura para superar esta problemática.

Antes de proseguir, es menester la cita de los argumentos para la definición de objetivos sectoriales: Sistema de Producción deficiente, tamaño inadecuado de las Fincas, Estructura defectuosa de la tenencia de la tierra, Dispersión de las explotaciones, Comercialización inadecuada de los productos y falta de servicios asistenciales de mayor cobertura más intensa e integral al productor".

Esta síntesis de razones valederas para objetivar la situación del agro nacional, coincide con la visión que entre 1961 y 1968 se tuviera en cuenta en ocasión de la preparación de los primeros diagnósticos en los albores del proceso de incorporación del sistema de Planificación ya citado en otra parte de esta exposición.

Evidentemente se reitera la necesidad de una Reforma Agraria Integral, la mejor Comercialización, la definición en política de Precios a nivel Primario, y la Prestación de Servicios de apoyo eficientes.

A la sazón, el Cuadro de Registros del Producto Interno Bruto entre 1975-1976 demostraba una característica eminentemente vegetativa de todo el proceso de cambios en el país:

CONCEPTOS	1965	1975	1976
Agricultura	21.5	18.2	17.9
Ganadería	11.4	12.2	11.6
Silvicultura	3.8	4.2	4.2
Caza y Pesca	0.1	0.1	0.1
Minería	0.2	0.2	0.2
Industria	15.7	15.2	16.2
Construcciones	<u>2.4</u>	<u>3.4</u>	<u>3.4</u>
Producción de BIENES	54.9	53.5	53.6
Servicios Básicos	4.4	5.9	6.0
Producción de Servicios	<u>40.7</u>	<u>46.6</u>	<u>46.4</u>
Producto Interno	100	100	100

FUENTE: STP

Otra justificación de lo reiterativo de algunos Objetivos Sectoriales coincidentes en el correr del tiempo y de su validez posterior se puede lograr en los indicadores del desarrollo, especialmente agropecuario, tan pronto se asumieron medidas acertadas y gravitantes como las que afortunadamente fueron tomadas por el sujeto de la Política Económica.

La relativa apertura y definición de responsabilidades entre el Sector Agropecuario Básico propiamente dicho y el de los Empresarios Capacitados y Organizados, en la ejecutoria gradual de un estado de transformaciones internas y de vinculación internacional, apunta evidentemente con mayor acierto hacia donde debería, por obvios motivos, tales como la estructura de mercado, organización para la producción, capacidad operativa de los servicios fundamentales y la necesidad perentoria de "exportar ó detenerse".

SINTESIS DE LAS PROPOSICIONES PARA UNA POLITICA ECONOMICA DESTINADA A FORTALECER Y DINAMIZAR EL SECTOR AGROPECUARIO Plan 1977/81

Se ha expuesto en apretada modalidad los objetivos a lograr según la experiencia histórica y conforme a requerimientos de la economía, por el lado de una vigorosa reacción del sector calificado como "fundamental para el desarrollo económico-social del país".

Bajo cinco títulos se enuncian sucesivamente: Los aspectos Institucionales; La Reforma Agraria; la Investigación, el Crédito y la Comercialización agropecuaria, como áreas de acción sectorial a las que debería incorporarse por la acción gubernamental, la suficiente dotación de instrumentos para la consecución de los objetivos definidos y el logro de las metas propuestas.

Sobre el orden Institucional se enfatizó que tanto la Programación de Actividades del Sector Público Agrícola, la Descentralización de organismos de apoyo y prestación de la Asistencia Técnica al Sector Primario, la Concentración de esfuerzos de los organismos afines y de acción conjunta o interdependiente dentro de la competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Adecuación de la capacidad Operativa a las exigencias impuestas por el proceso de cambio Socio-económico y a la vista de los programas y proyectos previstos para impulsar al Sector, constituirían

en mayor medida las principales recomendaciones de política administrativa.

En referencia al Art. 128 de la Constitución Nacional que sirviera de marco político-institucional para la elaboración y adopción de las grandes líneas de acción del Plan 1977/1981, y que precisamente con el Estatuto Agrario expresan la filosofía política del Gobierno en materia de Reforma Agraria, se reiteran con énfasis los siguientes pasos inmediatos y fundamentales:

- La Consolidación de las Colonias mediante servicios de apoyo de todo orden.
- La planificación integral de los futuros asentamientos con vista a evitar los males detectados en el período histórico precedente en esta materia;
- Efectivizar y concluir los estudios de base, amplios y precisos así como la compatibilidad de los programas de expansión de asentamientos con el resto de la programación global de desarrollo agropecuario.

La Investigación Agronómica que viene aportando el bagaje de experiencias sumamente útiles en el avance que se aprecia a nivel de productos tales como las Fibras de Algodón, el Tabaco en hojas, la Soja y el Trigo, fundamentalmente, precisa de pautas de orientación que capitalicen los medios y reduzcan los plazos para alcanzar logros concretos y de menor costo.

La Asistencia Crediticia que evidencia un margen de preferencia hacia las llamadas empresas agrícolas, por obvios motivos, debe ser objeto de pautas en el sentido de una orientación que priorice la Asistencia a Pequeños y Medianos Productores, así como

una gestión paralela que consolide la posición de éstos, mediante un regimen de organización corporativa capaces de incrementar la posición negociadora y de garantías para satisfacción del agente financiero.

Insiste el Plan en la conveniencia de proseguir con el regimen de Supervisión del Crédito a través de los organismos de Asistencia y dependientes del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de la misma manera que sustenta la necesidad de incrementar las asignaciones para el período fundamental del equipamiento y la cosecha.

Sin descuidar que el instrumento del Crédito es de gravitación en el proceso, pretende dejar a resguardo los eventuales riesgos imprevisibles y así señala que es condicionante para el sujeto, requisitos de solvencia moral, técnica y económica, los que evaluados por la información obtenida por funcionarios de los organismos de apoyo y asistencia al productor, implica crear Agencias y Oficinas de prestación de servicios de apoyo y capacitar a los funcionarios adecuadamente. Concluye con la recomendación expresa de no dejar de lado una permanente actualización de datos y medidas para accionar sobre el sentido más necesario y conveniente con la celeridad que puede plantear casos que por la naturaleza de las explotaciones y la particularidad de los sujetos involucrados así lo exigen.

Como corolario de todo proceso de producción con vista a la renta, la etapa de comercialización emerge con gran trascendencia e interés.

En este sentido se reconoce la vulnerable posición desde la que negocian los productores. Por esto, y antes que otra conclusión,

se enfatiza que sólo los precios remunerativos podrán asegurar que la reacción hacia niveles y sentidos de innovación cobren forma permanente y sostenida.

De lograrse la concesión de precios remunerativos al mínimo nivel social, la introducción de técnicas, variedades, sanitación, mejora en calidad y hasta la gradual mecanización estarán a la vista.

Por lo mismo, la seguridad y estabilidad de mercado, la simplificación para el acceso a los canales de comercialización, una participación equitativa de los beneficios del mercado ampliado, etc. son pasos que sin introducir novedad al respecto de cualquier negocio, también son absolutamente condicionantes en el plano del desarrollo agropecuario.

Los servicios que coadyuven la comercialización, la información oportuna y cierta de la evolución de estamentos de comercialización nacional e internacional, la fijación y aplicación de normas, especialmente para estimular la buena presentación y la calidad, habilitación de medios de comunicación, transporte y circulación internos, son áreas de implementación de medidas y cursos de acción. Para el aprovechamiento de las acciones que estarían encaminadas por el Gobierno se definió también el tipo de explotación que estaría acorde con la estrategia:

- Cultivo de productos alimenticios y de renta;
- Cría de animales
- Explotación forestal, y
- Procesamiento de productos a nivel de finca

Con este cuadro indicativo de la promoción de explotaciones mixtas y el uso de la tecnología adecuada, se cierra lo concerniente a la Estrategia del Plan para el Desarrollo Agropecuario.

La situación Histórica y el Registro Aduanero dan cuenta del comportamiento de la oferta de los principales rubros agrícolas que fueran objeto de acciones concretas, conforme a las recomendaciones del Plan. La instrumentación y acciones concretas del Ministerio de Agricultura y Ganadería, las condiciones vigentes en el mercado internacional y la receptividad del apoyo gubernamental hacia el sector productivo Primario fundamentalmente, así como a la ampliación del número y capacidad operativa de las empresas agrícolas, dieron alentadores resultados; como puede notarse, dentro de las condiciones bien aprovechadas, los primeros estímulos de la política sectorial desembocó en estabilidad, incremento y favorables resultados.

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES RUBROS AGRICOLAS
1978-1985

Volumen Toneladas - Fuente BCP

<u>AÑOS</u>	<u>FIB. ALGODON</u>	<u>SOJA (SEM)</u>	<u>TABACO</u>	<u>CARNE</u>	<u>MADERAS ASERR.</u>
1978	83.595	192.179	14.762	16.699	122.403
1979	76.694	334.122	12.483	4.702	225.071
1980	75.381	235.307	14.858	988	262.158
1981	90.589	221.753	8.994	658	115.459
1982	111.572	467.556	8.656	1.802	110.117
1983	79.028	526.639	12.623	7.366	98.153
1984	89.416	481.859	11.685	6.004	99.318
1985	158.785	709.540	5.418	3.584	48.746

A título de análisis general, a partir de 1981 se aprecia en el

escenario nacional e internacional, la serie de sucesos que para los países de economía vulnerable y aún para otros que no se ca caracterizan por ello, constituye una declinación substantiva del ritmo de crecimiento que se venía alentando con grandes esfuerzos y ante dificultades de diverso orden y magnitud.

En el orden nacional, la tasa de crecimiento del PIB no solo se redujo en un corto plazo sino se tornó negativa con tendencias similares en el corto plazo siguiente.

Algunos aspectos resaltantes del comportamiento externo de la economía y las finanzas dan el siguiente panorama:

Disminución general de los precios de los rubros de exportación que afecta a la oferta de países como el Paraguay;

Devaluación monetaria en los países que fueran mercados tradicionales para los rubros de exportación nacional;

Proteccionismo sobre mercados de los países de destino que distorsionan las condiciones de comercialización;

Por consecuencia, en el país también se observa, entre otros, un sostenido deterioro de precios para el productor de los rubros principales;

La posibilidad de especular con la moneda y el cambio desnatura liza el mercado financiero interno y la tasa cambiaria se eleva artificialmente;

Algunos instrumentos de apoyo de la Política de Desarrollo Agrí cola son postergados o aplicados sólo parcialmente;

La coincidencia con factores naturales adversos para algunos rubros, se suman negativamente y plantea junto con los demás hechos o factores condicionantes una nueva definición y disposición para el reacondicionamiento de la economía que indudablemente empezaba a impactar en su endeble estructura, los efectos de la escasa representatividad de su oferta externa, de su alta dependencia de medidas gubernamentales, de los efectos de que las empresas exportadoras estén en manos extranjeras y de la dotación limitada de recursos de promoción.

EL PLAN NACIONAL 1985-1989 Instrumento para la Reactivación Socio-Económica

Si se fuese a calificar con cierta rigidez los documentos comentados hasta el presente y a la vista de la evolución general lograda a través de la implementación de algunas políticas sectoriales y específicamente agropecuaria, parece haber sucedido en determinados aspectos y momentos, una falta de concertación entre lo que teóricamente se entiende como Procedimiento Normativo y el Procedimiento Estratégico. Por aquello de que el Procedimiento estratégico emerge de la realidad mientras que el procedimiento Normativo comprende a las acciones encaminadas a objetivos fijados a priori;

No es responsabilidad de quienes formulan o preparan sugerencias y recomendaciones la suerte que corre y han corrido los Planes hasta hoy concebidos. La etapa de instrumentación ó la falta de ella, han sido generalmente los puntos críticos. Las razones son muchas y en mérito de su trascendencia se irán mencionando en este análisis crítico.

Se enunció en algún momento de redacción del Plan 1985/89 que

el "saneamiento paulatino de la economía es un aspecto necesario de toda política de desarrollo; no hay desarrollo sostenido dentro de un marco de inflación y deficit recurrente en el sector externo ó interno de la economía".

En otra parte, quedó explícito que, "la ejecución del Plan de Desarrollo 1985-89 debe asegurar el funcionamiento pleno de la economía y su ulterior desarrollo, para lo cual se deben seguir ciertas líneas de acción que aseguren su propia consistencia". Así deben observarse:

- El análisis de Proyectos o Programas, fundamentalmente para que su realización no conduzca a generar mayores presiones Inflationarias y una excesiva demanda de Divisas;
- La reducción de la demanda en forma selectiva y conforme a los requerimientos de la inversión básica;
- La promoción de la inversión pública según prioridades sugeridas por el Plan;
- Fortalecer el papel del sector privado de la Economía y vincularlo con la mayor cuota de responsabilidad a los Programas de Inversión.

La estrategia global de Plan se reiteró en los términos de otros planes precedentes y por lo mismo se obvia su cita expresa.

Los conceptos emitidos sobre la prioridad que ameritan el Desarrollo y la Productividad del sector productivo Primario, también son plenamente reconocidos como premisas básicas.

El papel que se atribuye nuevamente al Sector Gubernamental sube de punto cuando se reconoce la necesidad de mayor eficiencia,

prestación de servicios, elaboración de políticas de fomento, calificación del recurso humano a su servicio, el equipamiento de los servicios públicos y redondea en un aspecto que por su precisión merece ser destacado:

"La inversión Pública deberá orientarse, preferentemente, para beneficiar a los sectores de la agro-industria, para la complementación y consolidación de las inversiones ya realizadas, buscándose una más rápida maduración de las mismas dentro del enfoque de desarrollo más integral".

En lo que respecta a Políticas Básicas de Consecución de Objetivos para el Desarrollo Agropecuario, se deja explícitamente aclarado que la instrumentación se remite a un nivel de definición Normativa, tal como oportunamente fuera comentado al inicio de estas consideraciones.

No es extraño por tanto que, sucesivamente se vuelvan a considerar, el Marco Institucional y su reestructuración: - La Tenencia y asignación de tierras en el regimen de explotación con fuertes presiones para el papel que se le asigna a la Reforma Agraria como vehículo para acceder a la propiedad por los sujetos de la producción primaria; - la Comercialización y los precios con sus elementos característicos, la inestabilidad, restricciones y manejos por intermediarios, etc.; - la necesidad de organizar a productores y la oferta y - los requerimientos de más investigación y extensión.

En resumen, las propuestas sectoriales para el "reencauzamiento" de la economía y su correspondiente REACTIVACION son los propósitos del Plan.

Todo lo precedentemente enumerado son situaciones afines a casi la gran mayoría de las economías de países en desarrollo con estructura productiva agrícola y a la luz de los antecedentes históricos, no cabría otra definición que la Normativa por cuanto se fijan a priori, los objetivos a lograr y la sugerencia de medidas a implementar.

Es importante señalar que el deficit para el logro de la "reactivación sectorial de la economía agrícola", se desvirtúa cuando que los organismos pertinentes, poco o nada hace para evitar "la realización de algunos proyectos y programas" que no son suficientemente analizados en cuanto su papel dinamizador de la presión inflacionaria y la demanda de divisas;

Asimismo, algunas decisiones en el área de la inversión Pública no parecen ajustarse a las prioridades sugeridas por el Plan, y antes más bien está destinada al subsidio y la sustentación de realizaciones concluidas o en ampliación de otras de escasa gravitación para favorecer al sector productivo;

Que el supuesto de la necesidad del fortalecimiento del Sector Privado y su posible vinculación con las inversiones productivas, no haya recibido apoyo a través de la acción deliberada del Gobierno.

Finalmente que poco o nada se ha implementado respecto de la selección de la demanda para el sostenimiento de la inversión básica.

Si el Plan 77/81 se constituyó en el primer acontecimiento de accionar programado y armónico, demostró también que su diseño obedecía a una larga serie de acontecimientos que por su buen

análisis y ponderación así como la afortunada coincidencia con un período de relativa evolución de factores condicionantes positivos, se tradujo en resultados que registraron en cifras contundentes la expansión económica, tasas de crecimiento de PIB, diversificación de la producción y la oferta exportable y otros indicadores importantes.

El Registro de la expansión de la producción de los rubros que igualmente aportaron en el incremento del valor de las exportaciones, la estadística de áreas de cultivo, particularmente en los rubros que fueron objeto de la programación y apoyo a través de la asistencia técnica y crediticia así lo registra:

En algunos casos, la coincidencia en los servicios de apoyo a través del Banco Nacional de Fomento, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y aisladamente de otros organismos de áreas administrativas de acción indirecta como el CEPEX, CONS. NAC. DE COMERCIO EXTERIOR, INTN etc. favoreció al nivel de las Empresas, fundamentalmente, y ello se corrobora por la evolución de los rubros que haber logrado introducir fuerte contingente de bienes de capital, tecnología, insumos importados y organización comercial para su vinculación exterior.

En mucho menor medida, el efecto de dichos cursos de acción se manifestó en los productores de fincas de tamaño mediano y pequeño, ya que para ello habría que definir instrumentos adicionales que requieren mucho mayor dosis de capacidad operativa, recursos humanos, proceso lento y laborioso, influencia final y concreta en términos de retribución mayor por su oferta, etc. Por la cobertura social y económica de este sector de la producción agronómica, no siempre se alcanza a cubrir la demanda de apoyo y ello hace aun vigente su postergación.

El Plan de Impulso de la Economía conforma compromisos para adoptar medidas e instrumentos que al ser incorporados podrían definir la Política Económica. Cobró forma en determinados aspectos vinculados con la prestación de servicios por el Gobierno; Incremento de los Precios de las prestaciones elementales tales como energía, sanitarios, comunicaciones, combustibles y conservación de inversiones de la infraestructura comunal.

La elaboración del Plan de Impulso de la Economía, está en el año de su aprobación, mientras el Plan 1985/89 aun no ha sido considerado. Este último está en déficit importante con el sector privado productor de bienes, el de exportaciones y también con las empresas ocupadas en la tarea de sustituir importaciones.

Las medidas de Política comprometidas para lograr los objetivos del Plan y las metas que se propusieron, no han sido objeto de instrumentación y las escasas decisiones puestas en curso de acción están remitidas a: Resol. Nº 28/86 por la que se adopta régimen de cambios para las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, y el movimiento de capital.

Por Resol. Nº 2 del Banco Central del Paraguay se adoptan normas para la aplicación de la Resol. Nº 28 antes mencionada.

La Resol. Nº 12 del Honorable Consejo Nacional de Coordinación Económica modifica la tasa de cambios para desembolsos a partir del 1º de enero de 1987 y deja sin efecto la Resol. Nº 28/86 sobre el punto que afecta.

En otros campos se han producido ajustes de tarifas y el nivel de la remuneración por servicios contratados por la administración central y entes descentralizados.

UNA ESTRATEGIA DESEABLE PARA LOS PROXIMOS CINCO AÑOS

Por sobre las dudas que nos asalta en cuanto a decisiones oportunas, coherentes y necesarias que alguna vez deberían aceptarse y puestas en aplicación, se propone cuanto sigue:

- Considerar que el ensanchamiento de la capacidad agro-industrial del país es una elocuencia no despreciable de la potencialidad existente si se desea instituir un regimen productivo dinámico y con mayores posibilidades en materia de renta.
- Consecuentemente, la base del sostenimiento de la dinámica empresarial también amerita un mecanismo de consolidación gradual como requiere el agro, por parte de la política económica sectorial con el aporte masivo de otras políticas.
- Las mejoras obtenidas no deben resultar motivo para detener aunque fuese temporalmente la acción de apoyo al productor, pues él viene de atravesar una etapa prolongada de dudas y penurias que sólo serán borradas con un sostenido incremento en los indicadores de su condición humana-social.
- Si la agro-industria es un factor de conciliación de las aspiraciones del productor primario con el mercado final, fuerza es reconocer la necesidad de su dinamismo al amparo de instrumentos que deben ser incorporados a los mecanismos de Política Económica Nacional.
- La integración del hombre del nivel de la oferta primaria, aunque fuese en forma gradual, a las incipientes formas de empresa, tales como Comités, Cooperativas, u otras, sólo se puede pedir cuando existen los medios legales, institucionales

y operativos.

- La concertación de esfuerzos administrativos en el marco de los programas integrados es una fórmula muy valiosa para atenuar los esfuerzos en diversos sentidos y posibilidades de éxito.
- La vinculación de los programas de expansión básica y los de crecimiento de la agro-industria es un primer indicio positivo en el orden nacional. Así se puede mencionar al Trigo, la Caña de Azúcar, el Maíz, el Algodón, el Tabaco como los mejores ejemplos de tales posibilidades.
- La insistencia en la necesidad de priorizar la concesión de recursos, servicios y otras formas de instrumentación de la política, con el énfasis que se fueran expresando en los diversos planes comentados y que, lamentablemente, no lograron motivación sobre el criterio de los responsables del Sector Público, es otra posibilidad de bajo costo y de indiscutible importancia para un proceso de reencauzamiento.

Finalmente: sin desconocer que el país adolece de escasez de recursos, especialmente los de origen financiero y técnico, no es despreciable la consideración de los valores que con espontaneidad se agrupan como los recursos naturales, las experiencias en los rubros de alta gravitación socio-económica, la concientización de la población productora con respecto a la calidad de los productos, la información orientadora de los entes responsables de los servicios fundamentales y la participación sectorial creciente y sostenida en la estructura del PNB. Por estos argumentos, si se adopta la decisión de reanimar la economía, deben instrumentarse las tantas veces mencionadas medidas de corrección que se hallan válidas y escritas en los Planes de Desarrollo

Agropecuaria. De su implementación a través de bien concebidos proyectos se puede esperar en un período medio, una situación que apunte con mayor madurez hacia la consolidación de la explotación agropecuaria.

RESUMEN DEL PROCESO DE PLANIFICAR EL DESARROLLO AGROPECUARIO

El propósito de esta enumeración de antecedentes y algunos anticipos de análisis crítico, han venido conformando un basamento que permite sintetizar las ideas que con carácter de conclusiones, se expresan a continuación:

- Se han formulado sucesivamente y con sobrados argumentos, la conveniencia de programar las acciones para aprovechar los recursos y reducir las dificultades y los costos;
- Se ha reconocido en todas las ocasiones que dentro del espectro económico nacional, el desarrollo global debe partir del Desarrollo Agropecuario;
- Se ha comprobado en el devenir histórico que, el aporte de la oferta agrícola ha sido de fundamental dimensión para los resultados positivos de la Balanza Comercial;
- Se percibe que dentro de la concepción imperante en el marco de la gestión del Ministerio de Agricultura y Ganadería, existe el imperativo de servir con eficiencia e idoneidad;
- Como consecuencia de lo anterior se han podido suplir en innumerables aspectos del accionar burocrático, la falta de instrumentos de política económica con la gestión personal;
- Se precisa que en el contexto de las decisiones importantes del Gobierno Nacional, se conceda la ponderación justa al papel protagonista que presta la producción agropecuaria y por este procedimiento, acortar el camino hacia el reencauzamiento de la

economía;

- Es preciso asumir definiciones, aunque normativas, hacia la formulación de instrumentos para consolidar dos niveles fundamentales que se reconocen importantes: El Pequeño productor y la Agroindustria como meta más importante adonde debe pretender llegar el productor, tan pronto acceda a los medios positivos de Integración.
- Es preciso admitir que los Planes no redundarán en realizaciones mientras se posterguen sus recomendaciones y se recurra a ellos sólo para justificar una aparente preocupación por la realidad que atraviesa la economía;
- Es impostergable aceptar que los instrumentos vigentes al servicio de la inversión tales como, la Ley 550 de Inversiones, la Ley de Cooperativas; el Régimen de Impuesto a las Rentas, el Estatuto Agrario y otros importantes instrumentos, no han sido suficientes ni capaces de constituirse por sí mismos en las fuentes de reorientación del aparato productivo.

Concluye esta exposición con estas precisiones: la incorporación del capital constituido por recursos humanos a programas de apoyo real a la economía agraria y la agro-industrial, debe propender que se vuelvan PROTAGONISTAS ó ejecutores parciales o absolutos de unidades de producción.

Puestos al servicio de sus disciplina científica, podrán consolidarse como expertos, adquirirán el verdadero sentido de participación y difundirán con el efecto demostración sus experiencias. Se afirma que es el paso a una nueva condición de vida de la sociedad económica y por tanto uno de los más codiciados objetivos de toda Política Económica: La posibilidad de mayor bienestar para el mayor número de habitantes del país.

LA POLITICA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PARAGUAY:
UNA INTERPRETACION CRITICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
ECONOMICO Y SOCIAL 1985/89 CON ENFASIS EN EL PLAN DE DESA-
ROLLO AGROPECUARIO.

Por: Celso Giménez
Comentarista

Esta reunión de hoy nos convoca para discutir un tema de gran complejidad, pero no por eso menos apasionante, cual es del Desarrollo Económico y la Planificación del mismo.

Preguntémonos, en primer lugar, qué significa planificar. Significa a grandes rasgos, determinar, a la luz de un marco ideológico preestablecido, la forma en que idealmente las grandes variables del sistema deberían combinarse para que este último adquiera una magnitud y unas características que constituyen la imagen objetivo del planificador.

Como se comprenderá, en la realidad las variables de interés para el planificador se combinan en una u otra manera impulsadas por fuerzas económicas y también no económicas; estas últimas normalmente fuera del control del planificador, quien mediante los instrumentos analíticos a su disposición se esfuerza por abstraer los factores que corresponden al campo meramente de la ciencia económica y consigue, de este modo, construir los modelos económicos cuyo análisis lo ayuda a predecir los posibles cambios que se manifestarían en su imagen objetivo de introducirse ciertos cambios en una o más variables que conforman el sistema. O, dicho de otro modo, podrá (el planificador) buscar seleccionar los cambios más convenientes que puede introducir a las variables del sistema para que su imagen objetivo adquiera la posición o la forma propuesta.

B.1.5.2.

En el caso particular que nos ocupa en el día de hoy, nos piden dirigir una mirada crítica hacia el proceso de planificación del sector agrícola del país en los últimos años. Es decir, a las dificultades propias para aislar lo económico de los que no lo son para realizar el análisis se nos pide además que en lo posible dirigamos la mirada al sector agrícola con mayor atención que al resto del sistema.

Cabe, en este punto, cuestionarse: qué es el sector agrícola. Este sector está conformado a 1981 por algo más de 248 mil explotaciones que se encuentran en el nivel de productor, primario y se relacionan con el resto del mercado de bienes y de factores a través de un número no determinado de unidades intermediarias entre el citado nivel de producción primario y el consumidor final, para el caso de los bienes. En conjunto, las 248 mil explotaciones generan algo más del 25% del producto bruto interno.

En cuanto al marco doctrinal del desenvolvimiento económico reciente, el Dr. Chamorro ha ilustrado claramente que un tipo peculiar de modelo económico liberal ha venido rigiendo en lo fundamental en el mercado de bienes y factores del sector.

En qué consistió entonces la planificación instaurada en el Paraguay en los principios de los años 60, en lo que respecta al sector agrícola?. En lo esencial, la planificación sectorial consistió, como lo demuestra la síntesis presentada por el Dr. Chamorro, en el diseño de la moderada participación estatal, más allá de las funciones de abastecedor del equipamiento social y de promotor de los cambios técnicos esenciales para lograr aumentos considerables en la capacidad de generación de la oferta, especialmente de aquellos bienes con demanda externa dinámica. El proceso de planificación económica

instaurado en el país hacia principios de la década del 60, y su desarrollo posterior, dejan así traslucir claramente la intencionalidad de la participación estatal en los campos señalados. En efecto, el impulso otorgado a la acción estatal y coincidente con la instauración del sistema de planificación- en los campos de la infraestructura (transporte y almacenamiento), la distribución de tierra, la investigación y extensión y el apoyo financiero de cobertura nacional han contribuido para que los principales indicadores del crecimiento económico adquieran dimensiones sin precedentes durante gran parte del período analizado (particularmente durante la década del 70). Esto nos lleva a coincidir que las políticas implementadas en el sector agropecuario ejercieron gran impacto sobre las macrovariables, tales como el del producto interno bruto sectorial y global y el de las exportaciones.

Nos encontramos así, ante un sector agropecuario nacional que ha sido "beneficiado" por las políticas apropiadas para permitir la obtención de crecientes volúmenes de oferta exportable (soja y algodón) lo cual nos indica que ha jugado un rol preponderante como instrumento del desarrollo, satisfaciendo así plenamente, lo que algunos han dado en llamar la dimensión "productivista" del desarrollo agropecuario.

Las elevadas tasas de crecimiento de la producción física del sector -la que se basó en considerable proporción en la acelerada expansión del stock de nuevos lotes agrícolas lanzados al mercado por la acción colonizadora- y de las colocaciones de crecientes proporciones de dicha oferta global en el exterior constituyeron algunos de los indicadores resaltantes de la época y trajeron como consecuencia, la gradual inserción de los campesinos al mercado de los insumos y productos, así como de la tierra.

B.I.5.4

Así las cosas, la intencionalidad de la acción estatal ha tendido a privilegiar este tipo de políticas que han ejercido fuertes estímulos sobre la producción exportable y de sustitución de importaciones y han conducido a la obtención de resultados económicos de insoslayables magnitudes.

Sin embargo, para continuar con nuestro razonamiento, sugiero que traigamos a colación a manera de un punto de referencia las definiciones frecuentemente aceptadas de desarrollo económico como ésta que pertenece a Myrdal (1974) quien define el desarrollo como un "movimiento ascendente del sistema social en su totalidad", refiriéndose al sistema social como la sumatoria de factores económicos y no económicos de la sociedad.

Dirijamos una mirada al cuadro que nos ofrece el sector a través de algunos indicadores puntuales: las estadísticas oficiales nos ilustran que en 23 años de colonización pública (1963/85) han sido creadas algo más de 430 colonias y ha establecido prácticamente 87.000 nuevos lotes agropecuarios solamente en la Región Oriental, habilitando, en consecuencia, algo menos de dos millones de hectáreas para la producción.

Las estadísticas oficiales nos demuestran también que tras la relevante actividad colonizadora oficial y privada, subyacen los problemas de concentración de las tierras del país; los incidentes de ocupación de propiedades y sus consiguientes conflictos, así lo corroboran.

	Sin tierras y de < 5 hás.	5 < 10 Has.	10 < 20 Has.	20 y más	TOTAL
Nº de Explotac.	89.654	49.511	56.476	53.289	248.930
%	36	20	23	21	100

Algunos estudios recientes han ayudado a determinar que la corrección de los problemas de ocupación de tierras (públicas y privadas) y la elevación de las superficies mínimas actualmente detectadas hasta alcanzar 7 Has. en la R I, 20 Has. en la R II y III y 300 Has. en la R IV, significaría una demanda potencial de más de 2,0 millones de hectáreas de tierras. Esto brinda una idea de la magnitud de la tarea por hacerse en el campo de la distribución de tierra.

Ahora bien, qué ha ocurrido en todos estos años en el interior de las nuevas colonias establecidas? Algunos estudios indican que en algunas colonias del Eje Este, el 18% de los lotes habilitados había reducido su tamaño a menos del 50% en un lapso de pocos años. Cuáles son las causas profundas de este tipo de comportamientos? Será que el dinamismo del mercado de la tierra ha llevado los precios a ubicarse por encima de la productividad marginal de dichas parcelas en manos de este tipo de detentadores? O será que los medios de producción complementarios (tales como el Capital por ejemplo) no se encuentran accesibles o lo están a un costo tan elevado que hace difícil su utilización? O será que el modelo organizacional tradicional de las explotaciones, basado en la inserción individual al mercado de factores y de productos, no ha permitido una real consolidación de tales nuevas unidades productivas como agentes económicamente viables y, por lo tanto, capaces de generar y retener suficientes excedentes? Sabido es que en la medida que una región o zona aumenta su capacidad para retener y reinvertir el excedente generado tiende a aumentar sus posibilidades de desarrollo, siempre que se den los demás factores que lo condicionan. Entre otros, los especialistas en desarrollo regional enumeran los siguientes como los principales factores condicionantes:

B.I.5.6.

- 1- Que la proporción de los recursos nacionales a los cuales la región tiene acceso sea apropiada;
- 2- Que los efectos del conjunto de políticas nacionales, tanto globales como sectoriales no impidan o traben tal proceso;
- 3- Que la capacidad decisional autónoma se encuentre en proceso de aumentar; y
- 4- Que la incorporación de grupos sociales de la región al reparto del producto económico y al proceso político sea creciente.

Basado en estas consideraciones, por cierto muy sucintas y simplificadas, considero oportuno que este magno evento incluya en sus discusiones como temas prioritarios para el diseño de las políticas agrícolas y de desarrollo rural los siguientes puntos:

- i) Las políticas diseñadas y ejecutadas según la síntesis presentadas anteriormente, y que como hemos venido viendo han contribuido durante algunos períodos a ubicar al sector entre los más dinámicos del sistema económico en términos de crecimiento global; deberán seguir vigentes en lo fundamental, teniendo presente que mayores niveles de oferta podrán determinar niveles también mayores de exportaciones y disminución de la brecha negativa de la balanza comercial. En este sentido, deberá mejorarse el funcionamiento del sistema de prioridades en términos de la implementación de los proyectos del sector público, como ya lo postularan los planes anteriormente elaborados buscando, de este modo, mejorar la eficiencia del sector público.
- ii) Deberá superarse la postergación en que han estado sumidas las políticas que se relacionan con una promoción efectiva de la

capacitación integral y organización de los pequeños y medianos productores, quienes enfrentan las mayores dificultades para retener los excedentes económicos debido a la debilidad estructural de su inserción en el mercado. La dimensión "desarrollista" de la producción agropecuaria (el sector como sujeto del desarrollo) puede visualizarse, de este modo, como una magnitud alcanzable en el largo plazo al promoverse y facilitarse el cumplimiento de las fases lógicas del desarrollo económico global: transformación tecnológica de la producción agrícola, traspaso de los recursos excedentarios a los sectores no agrícolas de la economía, mejoramiento de la demanda por la mayor productividad e ingresos de los recursos desplazados a los sectores no agrícolas, mayores cambios técnicos de la producción agrícola, y así sucesivamente.

- iii) Numerosos estudios que han analizado las posibles influencias de la estrategia de crecimiento hacia afuera han permitido encontrar evidencias empíricas que ilustran cómo en distintos países que la aplicaron obtuvieron efectos positivos importantes en el desenvolvimiento de las principales variables que denotan el crecimiento económico.

Paralelamente, sin embargo, varios de estos estudios han concluido que los tales efectos positivos se encuentran también en relación directa con el nivel de manufacturación de los bienes exportados por el país en cuestión. En otras palabras, cuanto mayor es el nivel de transformación de los bienes de exportación, tanto mayor es el impacto de cada unidad exportada sobre el crecimiento del producto interno. De acuerdo a estos resultados, un vigoroso impulso al sector de las agro-industrias vinculadas a los productos de exportación tradicionales y no

B.I.5.8.

tradicionales permitiría al país maximizar los efectos favorables de su intercambio con el exterior. Debería implementarse por tanto, las políticas que incentiven con efectividad el desarrollo agro-industrial; se estima que en las condiciones tecnológicas actuales el país dispone aún (solamente en la Región Oriental) de más de tres millones de hectáreas de tierras que no se encuentran plenamente incorporadas al proceso productivo. Si a esta abundancia relativa del factor tierra se agrega la también abundante disponibilidad de hidroenergía y la infraestructura económica y social en constante proceso de fortalecimiento, se tendrá un marco apropiado en el que se requerirían de las políticas apropiadas que establezcan las mínimas condiciones de externalidad que demandaría un sector en formación y consolidación.

- iv) Por último, es relevante traer a colación la necesidad de incorporar la dimensión espacial a las políticas económicas globales.

Dadas la naturaleza de los recursos disponibles, el tipo de organización social existente y la forma de inserción o integración al resto del sistema económico nacional, determinadas regiones tenderán a responder en forma distinta ante los estímulos o desestímulos de una misma medida de política económica implementada en el nivel central. Esta variabilidad en la respuesta esperable a partir de la puesta en vigencia de una determinada medida hace deseable que la misma esté acompañada por los instrumentos correctivos necesarios para morigerar las diferencias en el resultado final.

Resumiendo, se puede agregar que el aumento acelerado del producto agropecuario e interno es una condición necesaria

para el desarrollo económico del país y deberá continuarse su promoción diversificando vía agroindustria. No es, sin embargo, una condición suficiente, requiriéndose la incorporación de la variable distributiva, la que tanto en el plano intrasectorial, intersectorial e interespacial debería merecer un tratamiento más decidido en las etapas futuras de la planificación del desarrollo nacional y sectorial.

D I S C U S I O N

ING. AGR. NELSON DARIO BLANCO MALDONADO (Gabinete Técnico/MAG)

A continuación los últimos 30 minutos de la primera etapa de la primera sesión de este Seminario vamos a dedicarlo a preguntas donde cada uno de ustedes podrán formular no sólo sus preguntas sino también emitir un juicio u opiniones que tengan relación a los temas desarrollados. La mecánica a ser utilizada, será la misma que el día anterior, con una pequeña modificación que someto a consideración de ustedes, tal vez para ilustrar mejor al expositor sería conveniente manifestar no solo nombres, sino también la profesión y la Institución a la cual pertenecen, de manera que el expositor pueda interpretar mejor la pregunta y pueda formularles respuestas más objetivas. Si no hay objeción, demos pues inicio a nuestro espacio de discusión.

ING. AGR. G. GARCETE

Según la exposición del Dr. Blas Chamorro, él había dicho, que el plan del sector agropecuario, constituye un conjunto de buenas intenciones, que en síntesis no están siendo ejecutadas. Yo quería preguntar al Dr. Chamorro, en qué forma ven las instituciones ejecutoras directamente todas las estrategias del plan de desarrollo, si tiene alguna información, dado de que ayer justamente el Dr. Páez había dicho de que las estrategias de desarrollo son macroproposiciones de políticas posibles, será que las proposiciones dadas dentro del plan de desarrollo no son proposiciones de políticas posibles?.

DR. B. CHAMORRO

En algún momento de mi exposición yo dije que había dos procedimientos que caracterizaban al régimen de selección de los caminos elegidos para hacer planificación. El normativo que es el que caracteriza a nuestros sistemas. Nosotros por diversas razones dentro del diagnóstico no alcanzamos a llegar al detalle de la cuestión, y muchas veces hemos ponderado las posibilidades de éxito en un marco demasiado optimista, y decimos, bueno hay que hacer esto para llegar a alcanzar estos resultados y lograr en fin, una cantidad de efectos multiplicadores. Sin embargo esa concertación entre lo propuesto y los medios que hay que incorporar, tanto en el orden nacional como en el orden internacional, en la mayoría de los casos han sufrido desfasajes por diversos motivos. Cuando estamos en el orden nacional, no podemos desconocer de que cada uno de los organismos coparticipan cualquiera sea el proyecto. El agropecuario necesita un poco del financiero, un poco del comercial, un poco del crediticio, en fin siempre está la dosis de participación institucional. Y como en todos nuestros países en vías de desarrollo los organismos que administran algunos instrumentos, lo hacen dentro de un comportamiento estándar. En la práctica, eso se ha visto siempre, se establecen medidas, se organizan secciones, instituciones, asesoría, etc y que precisamente sea el complemento de que ya tiene otro organismo similar, sino que simplemente porque cree que su participación debe ser así, a tal punto que muchas veces encontramos duplicaciones excesivas para la misma cosa en cada uno de los organismos que participan de un proceso, por un lado, por el otro lado no es que se desconozca la realidad y la realizabilidad de lo que propone el plan, sino que quién va a tomar la primera acción, y a dónde

va a terminar su participación es lo que muchas veces hace más difícil la cuestión, como aún existiendo organismos de alto nivel de decisión política, como coordinación económica, organismo asesor del equipo económico, etc sólo se definen en grandes líneas esta parte de concreción es la que precisamente estamos criticando, porque se sobredimensiona, se quiere llevar al plan nacional, se quiere dar saltos extraordinarios de la solución del problema agrícola, por ejemplo, se dice mejoramiento del sistema de redistribución de la tierra, mejoramiento de la comercialización, etc, así a nivel general, es una gran idea, pero hemos visto que para concretar, tenemos que bajar a otro plano, y al bajar a otro plano, nacen las dificultades, porque ya funciona otro tipo de decisiones, ahí ya se entra en contacto con el sujeto final, al que queremos tratar de llegar, y ahí es donde encontramos el déficit entre lo enunciado y lo operado, las pocas veces que se pudo llegar, está el caso del trigo, soja, algodón, tabaco, los resultados están a la vista, no hay ninguna duda, pero no todas las veces puede llegar por diversas razones, la característica estructural de la producción misma a veces no permite, y por más esfuerzo que se haga, como se cita aquí al Ministerio de Agricultura, yo considero que hay muchas más dosis de acción personal, que de acción institucional, no es porque la Institución no quiera, sino porque no tiene los medios, si quiere dar por ejemplo un mecanismo de información más efectivo, tendría que contar con un instrumental espectacular que tiene un costo, al que no puede destinar parte de los escasos recursos que tiene, porque hay otras cosas que le son prioritarias y entonces, tiene que reconocer que aún haciendo falta, debe postergarse. Es más o menos el procedimiento que se sigue en las instituciones, ha sido siempre u probablemente va a seguir, porque todos sabemos nuestras necesidades, todos creemos que es prioritario lo que manejamos, y nuestros registros siguen siendo muy pocos. No se si le satisface mi respuesta.

ING. AGR. MARIA NOCE DE MEZA: Area Recursos Naturales y Medio Ambiente.

En su exposición usted da énfasis a los planes de desarrollo 1977/1981/1985/1989 en donde habla de un crecimiento económico basado en un fortalecimiento del sector agropecuario-forestal. Tengo entendido que a partir del plan 1985-1989 recién se incluye la dimensión ambiental dentro de la planificación, pero en un capítulo separado, no incluyéndolo dentro de los objetivos nacionales o relacionados con los otros sectores, cuáles son los motivos por los cuales este punto no se toma en su real dimensión e importancia al elaborar los planes de desarrollo para lograr realmente el desarrollo nacional.

DR. CHAMORRO

Voy a ser un poco osado, porque yo no soy programador general, he tomado por suerte participación en la elaboración de estos dos planes en algún momento de mi carrera administrativa, realmente, es una lamentable postergación u omisión si es que se quiere y por el otro lado, probablemente lo que estamos encarando como un primer gran paso, no sea sino el crecimiento, entonces es justo reconocer que este ya largo proceso de la programación o planificación, como instrumento para alcanzar el desarrollo en alguna medida en forma sostenida, y digo ya largo, porque aunque no se quiera creer, desde el año cuarenta y tanto, estamos ensayando modelos de esquema de Gobierno, etc, siempre estamos hablando, pero en la mayoría de los casos no hemos pasado de exponer y entre exponer y aplicar ha habido siempre un hueco, no?. Yo no creo que sea por desconocimiento, sino en alguna medida, y usted puede que

concuere conmigo, la cantidad de recursos técnicos también en este capítulo, creo ha sido un déficit nacional y creo que sigue siendo para algunas regiones del país, a donde todavía la asistencia técnica en este aspecto, o es parcial, o tiene otros objetivos que probablemente sean prioritarios, en este momento, por ejemplo la salud, organizaciones de la familia en función del apoyo mutuo, el tipo de mingas, y una serie de cosas que todavía están siendo objetos de la orientación para la planificación ambiental. Creo que la tarea siguiente debe ser una acción concertada de la gente que está en conocimiento, con la gente que está para incorporar conocimientos a un nuevo instrumento, en alguna medida, yo creo que no hay que esperar que a uno le convoquen para exponer estas inquietudes, sostengo de que el compromiso del técnico con su país en primer término es dar de sí aceptado o rechazado su punto de vista.

Como vimos en este análisis muchos de los aspectos del plan fueron al principio postergados, después reconocidos y hoy hasta casi constituye la síntesis de la estrategia, de manera que lo que usted plantea, me parece totalmente pertinente, que el primer instrumento que yo creo que no va a tener que ser un plan, sino por lo menos un plan de acción bien efectivo y específico o del Ministerio o de otro organismo vinculado al desarrollo del país en el que necesariamente desde cualquier punto de vista, la vida del agro, tiene que estar incorporada por razones históricas, sociales y económicas.

ING. AGR. ISACIO CUEVAS RECALDE (DCEA/MAG)

La estrategia de crecimiento del país, es el fomento agroindustrial, con esta se busca procesar las materias primas nacionales,

El empresario nacional conoce o deberá conocer esta estrategia. Su consideración hacia nuestra economía es el liberalismo sui generis. Porque existe muy poca diversificación hacia la actividad agroindustrial, o sencillamente no existe coherencia entre estrategia y política de crecimiento del sector gubernamental. Pero sin embargo en la práctica se observa que existen estímulos oficiales para el fomento de la actividad agroindustrial, que viene a ser una economía mixta, participación del Estado. Mi pregunta es la siguiente, porqué no se acrecienta la actividad agroindustrial en nuestro país?.

DR. CHAMORRO

Bueno, si yo tuviese una respuesta muy precisa, creo que me voy a elevar un poco sobre el nivel inclusive de la capacidad resolutive de todo Gobierno, le voy a dar algunos puntos de vista a la luz de la experiencia de la utilización del marco instrumental que ha permitido entre los años 1960-1970 promover las inversiones hacia el país, y luego de porqué nos quedamos en un punto, y todavía tratamos de encontrar el porqué del punto que usted plantea, no se olvide que a partir de la Ley 216 de inversiones, se intentó dar el primer marco dentro del cual podría converger interés de inversionistas hacia el país, pues se partió del primer diagnóstico que ha elaborado la Secretaría de Planificación de la identificación de áreas de interés para el país, y por lo menos de un ordenamiento de las intenciones que tenía el Gobierno de conceder algunas medidas relativamente atractivas, y más bien se podrían decir más que concesiones, expectativas de concesión, ya que todos estaban remitidos a cuando tenga utilidad o cuando se instale, o cuando traiga su dinero o traiga su tecnología, todo era primero acá y después veremos a quién le damos, así empezó la historia, y

en un primer intento se dijo, bueno aquí no solo tenemos que ver qué es lo prioritario y se habló de lo necesario o conveniente, pero nunca se dijo, este país es eminentemente agropecuario, entonces tiene que ser la agroindustria el primer sector al que tenemos que poner en nuestra casilla especial con instrumentos especiales con concesiones especiales y una serie de cosas, porque el país no va a manejar el mercado internacional y nuestra estrategia es de crecimiento hacia afuera, y se englobó el mismo tratamiento para una agroindustria, que para una prestación de servicios, una hotelería, en fin cualquier otro rubro que parecía de interés para el país. Eso se trató de mejorar, ampliando todavía más el panorama del campo de la inversión, con Ley de Inversiones 550, ya no se habló más de convenientes, ni necesarias, sino que se habló ya de un campo más amplio, y no ya solamente de industrias, sino que servicios y una serie de cosas, pero seguimos adoleciendo de una Ley precisa que enmarque con claridad meridiana, la intención del país de sustentar esa estrategia que dice desarrollo agroindustrial que implicaría dos cosas, una atracción definida, diáfana para el inversionista y correlativamente un campo y un marco bien definido también para el que va a sustentar esa inversión en la parte más arriesgada de la misma del productor primario. Al no existir estos dos elementos cualquier inversionista que tiene que venir al país, observa el panorama de aprovisionamiento de materia prima, lógicamente no la encuentra sustentada por ningún instrumento que no sea la de un sistema de crédito, de alguna asistencia técnica, como la prestan ustedes, información y punto. No hay nada sobre los riesgos, no hay nada sobre servicios, no hay preferencia para el mismo capitalista nacional que quiera arriesgar su dinero aquí. Y en ese marco de heterogeneidad es difícil que nosotros logremos los resultados que nosotros estamos esperando, por ello, cuando aparece un inversionista extranjero, se le abren todas las

puertas, se le concede cosas inclusive a veces fuera de lugar, pero no porque sea una agroindustria, precisamente, sino que por aquello de búsqueda del efecto de la ilustración, a ver si no se inicia de una vez pienso estamos hace unos cuantos años. En algún momento cuando nos cupo hablar en el Congreso de Economía, nosotros sustentamos dos puntos: En primer término de que es absolutamente necesario definir las pautas, o reglas de juego para el inversionista nacional y para cualquier otro inversionista, sin despreciar la extranjera, pero siempre dando más privilegio al capital que se engendró, se multiplicó y se va a arriesgar en su propio país; porque consideramos que es el camino por el cual aquel productor que con la suerte de la incrementación de su capital pequeño al principio o por la integración de otros productores puede ser la semilla para la empresa agrícola que anhelamos sea alguna vez auténticamente nacional, con centro de decisión aquí. Simultáneamente hacer que sin despreciar lo que venga de afuera, llámese tecnología, asistencia, lo que fuese, exista un cupo de responsabilidad con los programas nacionales, aquí no existe ningún cupo de responsabilidad en ningún cupo de empresas, se dice que eso podría alejar al inversionista, y yo creo que no, creo que de la misma manera que se establece un círculo de límites de compromiso, se le puede también ofrecer estímulos especiales cuando él contribuye especialmente en la etapa de fortalecimiento en la balanza comercial. Porqué no hay inversiones en el país?. Simultáneamente con el incremento de la participación de las agroindustrias, en la balanza comercial, sobrevino una serie de acontecimientos internacionales, que debe preocuparnos por el simple hecho de alertar de que aún estamos lejos de ser partícipes del funcionamiento del mercado internacional.

Creo que en nuestro país en muchos, para no decir casi en todos las excepciones que conocemos, todavía están en el mercado residual,

y por tanto proclive a recibir los impactos negativos y muy pocas veces los impactos positivos. Yo abogo por la instrumentación de una ley de desarrollo agroindustrial, acorde con nuestra realidad, y es más, sin tanta burocracia para que las concesiones reales se las esponga, porque creo que el mayor riesgo en que incurre el Gobierno, muchas veces, es el esperar demasiado de cierto tipo de industria y de cierto tipo de inversiones, mientras el de menor costo probablemente sea, aquel que esté orientado a compartir con los habitantes en su propio país las vicisitudes de la producción agroindustrial.

ING. AGR. A. RAIDAN

Si todos los planes nacionales, tanto globales como sectoriales han tenido un vacío importante en la etapa de instrumentación no habría otro instrumento, otro mecanismo que podría sustituir al plan, tal vez sea un buen diagnóstico que dé paso a programas o proyectos específicos por área problema o cualquier otro mecanismo.

DR. CHAMORRO

Bueno, hemos dicho que tal vez uno de los puntos críticos ha sido la gran dimensión, donde el aspecto macro precisamente alcance relativamente pequeño que puede tener algunos medios en acción para corregir los problemas nacionales, seguir diciendo que el Ministerio de Agricultura y Ganadería y otros organismos tienen que tratar de regionalizar o especificar como ya hizo los trabajos por productos por ejemplo, su acción en la medida que los medios vayan siendo concedidos. Pero eso no es solamente lo que compete al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Son los altos niveles por la implicancia que tiene, por los medios que plantea y porque no todas las veces coincide también con el período de fluidez del in-

tercambio resultante de ciertas áreas productivas para alentarlas, por ejemplo, usted toma el maíz y está dedicando el 70% de sus recursos para fortalecer, y resulta que tiene 4 o 5 años de período de baja comercial como te justifica que va a continuar en esa inversión. Como técnico usted puede justificarlo, pero como organismo que va a recibir apoyo sin presentar los resultados es muy difícil en política económica, seguir siendo simpático cuando uno todos los años va con la historia, bueno este año no, pero en el futuro tal vez sea mejor. No se olviden del plan de trigo, en el plan de trigo hubo muchos ensayos y si hoy llegamos a una realidad diferente, es porque probablemente un enfoque totalmente realista, con un trabajo sistemático, con una programación adecuada y con los medios que concurrieron cambió el curso de la historia, no se olviden que en otros rubros seguimos todavía adoleciendo de eso, sabemos por decirles un rubro, yo no soy técnico en ello, pero desde el punto de vista comercial le voy a dar un panorama, los aceites esenciales, sabemos perfectamente que tienen una cotización relativa proporcionada al volumen mucho mayor que muchos rubros verdad? y que es una unidad de participación familiar muy importante, sin embargo hasta hoy no podemos tener un solo programa para decir, bueno, vamos a hacer financiamiento a mediano plazo, vamos a hacer almacenamiento, vamos a definir la política de comercialización de este rubro, porque somos los principales en el mundo; porque hay situaciones de orden real dentro del país que nos dicen, no, tenemos que seguir con la soja, tenemos que seguir con el algodón, está el aspecto social, está el aspecto político, está el aspecto financiero, los planes son igualmente útiles, no es porque se reduzca o amplíe el tema, lo difícil es que esas prioridades recomendadas se puedan atender con la agilidad que se quisiera.

ING. G. GARCETE

La mayoría de los planes se realiza con funcionarios de diversas instituciones, no específicamente por la Secretaría Técnica de Planificación, o sea de que de alguna u otra manera los funcionarios de cada institución son los que dan las pautas generales de las diversas estrategias que se realizan.

Ahora digo, dado que ellos mismos son los que dan las pautas generales para la formulación de la estrategia, porque cuando vamos a implementar o ejecutar las estrategias de desarrollo, hacen caso omiso a las pautas que ellos mismos habían dado, será que necesitamos otra instancia, una vez aceptado el plan, para directamente otra vez asignar a cada institución lo que debe haber dado que ellos mismos habían dado ya las indicaciones de lo que podría ser la estrategia de desarrollo.

DR. CHAMORRO

Bueno, yo le diría que el hecho de incorporar una serie de ideas, a veces objetivas y a veces hasta indicaciones sobre políticas específicas en un plan, no significa de que todo se va a hacer al unísono. Después viene el proceso de selección, de priorización, y de vinculación con el instrumental que es el momento crítico de todo plan, de toda acción estatal encaminada a hacer política, sin o con plan. Hay un momento en que usted tiene que sopesar qué es primero, qué es segundo, aún reconociendo que eso es muy importante, pero dentro inclusive de esa importancia tiene que haber una serie de elementos que son característicos de la elaboración de la política económica, la cobertura, social y política que

tiene esa acción, los compromisos emergentes de adoptarlo, la oportunidad para adoptar esa medida, los efectos que tendrá esa medida sobre otras existentes y sobre las que a lo mejor generan como consecuencia de haber adoptado, imagínese usted, tomando otro ejemplo del campo social, usted se pone a hacerle leer y escribir a una cantidad enorme de personas, las eleva culturalmente y después no tiene trabajo para ese tipo de persona, entonces usted solucionó un problema y creó otro más grande, lo mismo ocurre en la agricultura, usted dice bueno vamos a disponer de 5 millones de dólares para fertilizantes, semillas, etc para tal rubro y usted incrementa, porque supuestamente tiene mercados, oportunidad, una cantidad de cosas, pero no tiene todo el proceso de organización para la venta, desconoce cómo llegar o no tiene los medios de transporte, y una cantidad de cosas y usted antes que solucionar el problema lo metió al país en un proceso de no salir nunca, y eso ha ocurrido con muchas cosas, así como muchas veces por la propia dimensión de la oferta nacional no se lo puede incluir al resto del mundo, entonces el resto del mundo sabe que este año no vamos a comprar ésto o vamos a comprar sólo tanto, y usted que hace de todo eso. Usted tendrá que ser un previsor extraordinario y decir, bueno si no se hace todo eso, vamos a almacenar, si no se almacena vamos a transformar, para transformar vamos a hacer industria. Una cantidad enorme de cosas que vienen detrás de una decisión. Por ello, no es que los funcionarios se opongan a que se realice lo que ellos mismos recomendaron, sino que reconocen de que para que se adopten sus recomendaciones hay otra serie de acciones que también deben concurrir, por allí es que vienen las dificultades, pero no porque hayan participado funcionarios de distintas organizaciones, no puede ser un organismo independiente, la planificación puede ser centralizada y le

puedo asegurar que va a ser igual. En el momento de incrementar las medidas de políticas es mucho más complejo que encontrar las aparentes soluciones.

ING. G. GARCETE

Referente a la segunda pregunta: la misma sería que no necesitamos otra institución o sea es la misma institución la que realiza las indicaciones necesarias una vez aprobada la estrategia general?. Sería esa su recomendación?. No se si entendí bien.

ING. C. GIMENEZ

No, yo no me atrevo a decir que la burocracia se expanda, sabemos que la burocracia por sí misma crea otra burocracia adicional. Las organizaciones que han tratado de simplificar, siempre han tornado más compleja la cuestión, entiendo que las que están son excelentes, siempre y cuando se les den los medios y se ponga los hombres con criterio para interpretar esto que se recomienda, si el hombre que está al frente no cree, no ve y no acepta eso, el plan no pasa a ser sino una simple indicación, no nos olvidemos que el propio Consejo Nacional de Coordinación Económica, solo adopta el Plan con carácter de Pautas Generales no impone, o sea que estamos dentro del respeto a la Administración de cada época, y es muy difícil que introduzcamos; estaríamos en una país de porte puramente socialista, introducimos uno por encima de todos y le decimos, bueno señores todo lo que ustedes dijeron se va a ser a través de este organismo y será un super organismo que solamente se puede comparar a decisión del Jefe de Estado.

ING. A. RAIDAN

Señor Moderador me permite decirle, si no sería oportuno darle en este momento la oportunidad al Dr. Blas Chamorro a manifestar su

comentario respecto al comentario que el Ing. Giménez realizara en relación a su disertación, dado que dichos comentarios me parecieron muy buenos además de puntualizar algunos comentarios adicionales muy interesantes.

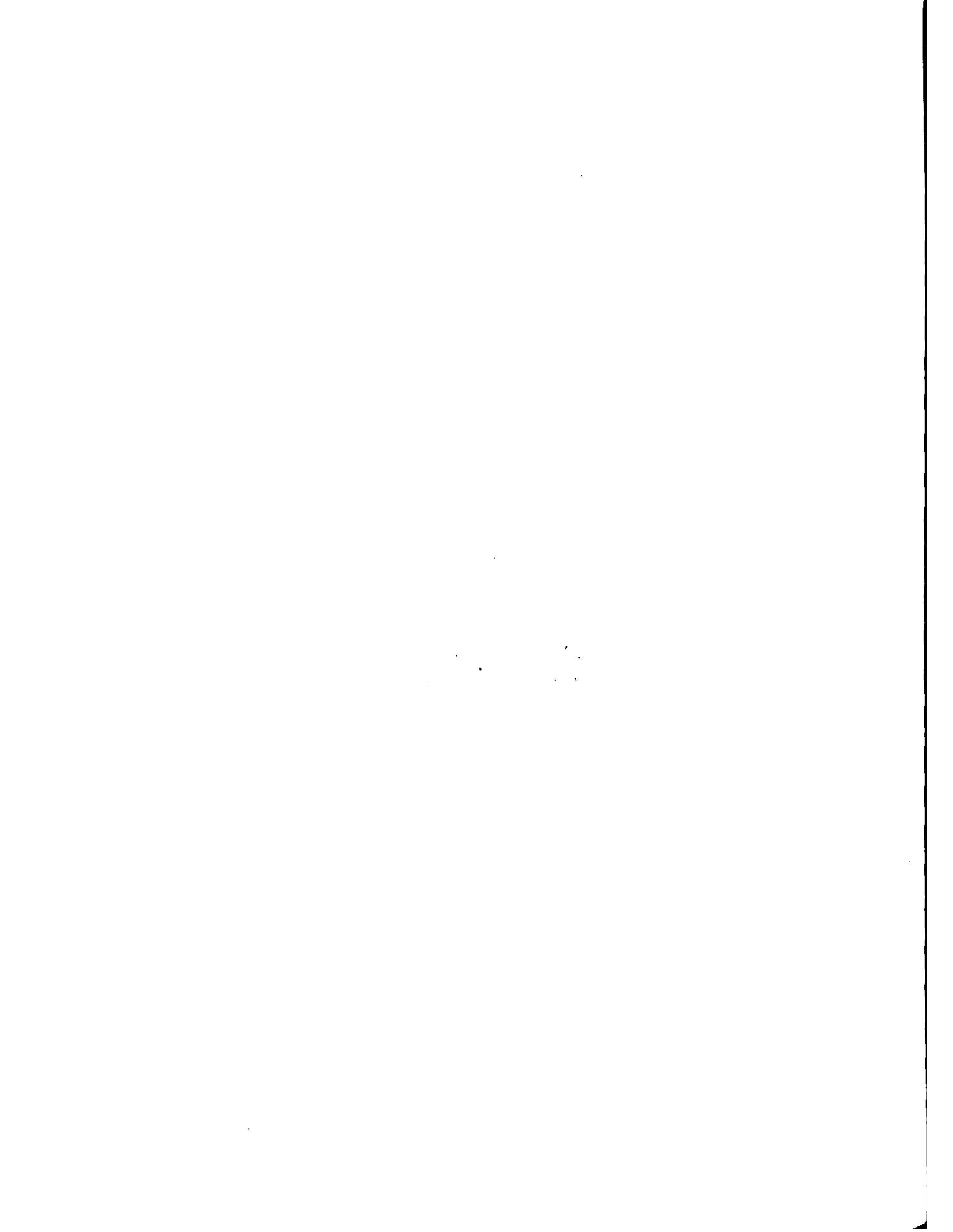
DR. BLAS CHAMORRO

Realmente, he sido muy favorecido por el comentario del Ing. Celso Giménez, agradezco su cortesía y sus palabras de estímulo, comparto totalmente los puntos que él puso como necesarios de ser enfatizados, porque sin lugar a dudas el factor fundamental del desarrollo pecuario es evidentemente la tenencia de tierras, su asignación efectiva, el régimen legal que debe dar seguridad, crear la propiedad, como una institución fundamental, para que el hombre se incorpore al proceso de desarrollo, no es nada nuevo, y si él lo sugiere, creo que está muy bien adecuado, y en perfecto conocimiento de la realidad de nuestro país, por otro lado me disculpo desde luego de ustedes, porque la amplitud del tema que se me asignó no me permite puntualizar demasiadas cosas, o si no, tendríamos que estar hablando tres días aquí de cada plan, no?. Pero respetuoso de vuestro tiempo y de vuestra paciencia, entonces traté yo de ubicarme en las grandes líneas de macroeconomía, no obstante reconozco que lo puntualizado por el comentarista es totalmente válido, y especialmente en las conclusiones de este Seminario deben figurar como un punto de alta gravitación para pretender hacer proyectos de desarrollo sobre bases no solamente nacionalistas, sino que de mucha realidad en cuanto a lo que es el productor, lo que deben ser los instrumentos que lo rodean y lo que deben ser los factores condicionantes para el mejor, eleve y consecuentemente el país se desarrolle, una vez más a todos ustedes muchas gracias.

Finalmente, agradecemos al expositor Dr. Blas Chamorro por su participación en el Seminario, su excelente disertación, y lo mismo digo sobre el comentarista, el Ing. Giménez, y con esto concluimos esta primera sesión. Muchas gracias.

CAPITULO II

**EVALUACION CRITICA DEL SECTOR DE
COOPERACION Y AYUDA EXTERNA**



EL SECTOR DE COOPERACION Y AYUDA EXTERNA Y SU SIGNIFICADO EN EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL DEL PARAGUAY

Por José Luis Pando

Aunque no parece muy elegante, tengo que empezar mi exposición haciendo una excusa. Un tema de esta trascendencia: evaluar el sector de cooperación y ayuda externa y su papel en el desarrollo agrícola y rural del Paraguay ameritaba una presentación, un estudio y una investigación profunda que por problemas derivados del retiro en último momento del expositor originalmente designado, no se pudo hacer. En su lugar y como presentación alternativa, voy a tratar de hacer unos lineamientos generales, ~~unos~~ apreciaciones orientadoras para lo que podría ser una investigación posterior.

Para desarrollar la exposición, se había propuesto la siguiente hipótesis de partida: "la carencia de una estrategia de desarrollo agrícola y rural en el país y por consiguiente una falta de ordenamiento en el proceso de identificación, aprobación, seguimiento y evaluación de proyectos con financiamiento externo, hace que éstos proyectos ya sean de Cooperación Técnica o Ayuda Externa, sean excesivamente protagónicos, promuevan desarrollos inarmónicos, cooperen a la descoordinación, dependencia y debilidad institucional y sean de difícil evaluación". El pedido formulado al expositor, era de que tratara de sustentar o refutar esta hipótesis.

El Sector de Cooperación y Ayuda Externa, tiene una gran trascendencia. Su rol, teóricamente, debería ser coadyuvar al desarrollo que el país mismo se hubiera planteado. Sin embargo, y debido aparentemente a la

B.II.1-2

carencia de una estrategia, de una política de desarrollo bien definida, este sector externo asume con frecuencia roles protagónicos.

Tratemos ahora a grandes trazos y un poco a vuelo de pájaro de hacer una apreciación de la cooperación y ayuda externa para el desarrollo agrícola y rural del Paraguay.

Voy a hacer esto con unos pocos elementos que si bien no representan una documentación suficiente son bastante orientadoras.

PRESTAMOS DE COOPERACION EXTERNA

Tomemos el Inventario de Proyectos del Sector Agropecuario y Forestal que preparó el Gabinete Técnico del MAG. Este Inventario de Proyectos que no es exhaustivo por supuesto, pero que es un documento valioso y seguramente el más representativo disponible. Aquí solo aparecen los Proyectos de Desarrollo Agrícola y Rural con Financiamiento Externo. No se incluyen los de Cooperación Técnica, ni las Donaciones. He agrupado los 27 proyectos ejecutados y el proceso de ejecución que aparece en el Inventario, y he preparado el Cuadro DISTRIBUCION DE PROYECTOS SECTORIALES CON FINANCIAMIENTO EXTERNO POR AREA PROBLEMA. Estos 27 proyectos que entre 1976 y 1986 representaron un monto de préstamo de 470 millones de dólares, tiene un marcado sesgo en las áreas problema que cubren. Se orientan casi todos a la parte de capitalización y crédito y parecería que en muchos casos lo que realmente se persigue es subsanar o compensar la falta o limitación de financiamiento nacional y el crédito para el fomento de producción.

DISTRIBUCION DE PROYECTOS SECTORIALES CON FINANCIAMIENTO EXTERNO (PRESTAMOS) POR AREA PROBLEMA

PROYECTO EJECUTADO O EN EJECUCION	AREA PROBLEMA																	AREAS AFECTADAS	MONTO DE FINANCIAMIENTO EXTERNO						
	Capitaliz. y Crédito	Educación	Salud	Vialidad	Tenencia	Organizac. Agrícolas	Infraest. Física	Maquinar. y Equipos	Gener. y Transfer. Tecnol.	Desarrollo Ganadero	Desarrollo Forestal	Desarrollo de Area	Comercialización	Cons. de Recur. Natur.	Electricific. Rural	Fortalecimiento Instituciones	Estadist. y Censos			Comunidades Indígenas	Provisión Insumos	Sanidad Animal	Sanidad Vegetal	Empleo	
1. Eje Este	X	X	X	X	X	X			X															Carquín/A. Paraná	US\$. 11,1 M BIRF
2. 2º Proyecto DRI	X		X	X	X	X				X														Itapúa	US\$. 22,1 M BIRF
3. Desarrollo Agrícola Ganadero	X				X					X				X										Nacional (Eje Este)	US\$. 22,1 M BIRF
4. 6º Proyecto Ganadero	X																							Nacional	US\$. 30,1 M BIRF
5. Proyecto Global Crédito	X															X								Nacional	US\$. 28,7 M BIRF
6. Expansión Agropecuaria	X																							Nacional	US\$. 5,8 M BID
7. Expansión Agropecuaria	X																							Oriental y Chaco	US\$. 6,1 M BID
8. Expansión Agropecuaria	X																							Nacional	US\$. 7,5 M FIDA
9. Proy. Chaco Boreal	X								X							X								Chaco Boreal	US\$. 0,46 M BID
10. PIOAP II (Coercialización)									X															Itap. A. Paraná, Amb.	US\$. 7,6 M BID
11. PIOAP II (Tecnificación)													X											Región Oriental	US\$. 8,5 M BID
12. 2º Proy. Desarrollo Rural	X																							Itapúa	US\$. 2 M KFW
13. Habilitación Eje Norte	X																							Eje Norte	US\$. 1,5 M KFW
14. P.I.P.A.																								Nacional	US\$. 5 M AID
15. Desarrollo de Area	X					X	X	X						X		X								Caazapá	US\$. 31 M BIRF
16. Desarrollo Eje Norte	X					X	X	X								X								Eje Norte	US\$. 22,4 M BIRF
17. 7º Proy. Desarrollo Ganadero	X																							Nacional	US\$. 40 M BIRF/IDU
18. Desarrollo Urbano Rural	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Paraguarí	US\$. 31,4 M BIRF/FDA
19. Consolidación Colonia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	A. Paraná/Candellary	US\$. 14,1 M BID
20. PIOAP II Educación		X								X														Nacional	US\$. 13,2 M BID
21. 6º Etapa Proen. Ag.	X																							Nacional	US\$. 44,1 M BID/FIDA
22. Crédito Agrícola	X																							Nacional	US\$. 5 M KFW
23. Fort. S. Agr. (OECF)	X									X						X								Nacional	US\$. 81 OECF
24. Desarrollo Agropecuario Forestal										X						X								Itapúa	US\$. 23,7 JICA
25. 2º Proy. Formación Profesional	X	X														X								San Pedro	US\$. 5,1 BIRF
26. Conservación de suelo	X															X								Nacional	US\$. 0,85 BID/PMM
27. Financiamiento Pequeños Productores	X																							Coordillera	US\$. 0,25 BID
TOTAL	21	6	6	7	7	10	6	4	20	5	1	5	4	2	2	10	3	1	1	1	1	1	1		US\$. 470,54 M

FUENTE: Gabinete Técnico/MAG "Inventario de Proyectos del Sector Agropecuario y Forestal" 31/09/87

B.II.1-4

Sin tratar de analizar este punto uno se preguntaría sobre la factibilidad económica de usar financiamientos externos para aportar los requerimientos crediticios de la producción agrícola nacional. Por el contrario, áreas tan importantes como empleo rural, provisión de insumos, salud animal, sanidad vegetal, conservación de recursos naturales, comercialización, mecanización, electrificación rural desarrollo de comunidades indígenas entre otras, recibe muy poca atención.

El área de Generación y Transferencia de Tecnología, que se relaciona también con la mayor parte de los proyectos es tratada en la mayor parte de los casos como un elemento complementario del crédito. La asistencia técnica en muchos casos, no parece obedecer a una estrategia muy definida.

Con relación al fortalecimiento institucional con estos proyectos se crean nuevos entes con la única finalidad aparente de establecer mecanismos administrativos que sean satisfactorios para las entidades donantes. Así se crea la SECIP, para los Proyectos Financiados por el BID y la ONCAP para los proyectos financiados por el BIRF y el Gobierno de Japón.

Este tipo de desarrollo no representa de hecho un fortalecimiento institucional ya que todo el resto del aparato institucional público del sector permanece invariable.

Con este "fortalecimiento institucional" se busca -repetimos- un mejor manejo administrativo de los préstamos.

De los 10 proyectos que presentan un componente de fortalecimiento institucional cuatro van a ONCAP, cuatro a la DIEAF (SEAG), dos al Crédito Agrícola de Habilitación y una al Banco Nacional de Fomento.

Aunque no se destacan por el número de proyectos, digno es mencionar que los proyectos que van al sector ganadero, al Fondo Ganadero específicamente, representan más del 25% del monto de préstamos totales para el sector, en ese período. Esto no parecería muy coincidente con las prioridades del desarrollo del sector.

En lo tocante a la distribución por áreas geográficas se observa que la mayor parte de estos proyectos se concentran en la región oriental sobre todo Itapúa y Alto Paraná.

Estos dos departamentos llevan por lejos el gran peso y también el Eje Norte. Esto parecería indicar que se está fomentando desarrollo regional inarmónico en el país.

Con los 17 proyectos con estudios de factibilidad preparé el Cuadro DISTRIBUCION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL CON ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD CONCLUIDOS POR AREAS PROBLEMA.

Aquí se nota una pequeña variación. Se amplía a otras áreas prioritarias como educación, infraestructura, organización de agricultores. Crédito y generación y transferencia tecnológica, siguen llevándose sin embargo el gran peso.

Se nota una mayor distribución de áreas geográficas y si bien Alto Paraná e Itapúa siguen siendo las de mayor importancia aparecen también proyectos para Ñeembucú, Concepción, Amambay, Caaguazú.

DISTRIBUCION DE PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL CON ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD
CONCLUIDOS POR AREA PROBLEMA

TITULO DEL PROYECTO	AREA PROBLEMA																ESTIMACION DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO							
	Capitaliz. y Credito	Educación	Salud	Vialidad	Tenencia	Organizac. Productor.	Infraestr. Física	Maquinaria y Equipos	Generación y T. lecn.	Desarrollo Ganadero	Desarrollo Forestal	Desarrollo de Area	Comercial.	Conservac. R.R. Natur. Electríf. Rural	Fortalec. Instituc.	Estudios y Censos		Comunidad Indígena	Provisión Insumo	Salud Animal	Sanidad Vegetal	Empleo	AREAS AFECTADAS	
1. Des. Ag. Alto Paraná Sur e Itapúa			X		X	X							X	X		X	X						U\$. 82,5 M.	
2. Educ. Agropecuaria (PIDAP III)		X					X																U\$. 12,0 M.	
3. Prod. y Com. de Frutas y Hortalizas						X	X	X	X				X	X									U\$. 8,2 M.	
4. Consol. de Colonias Rur. Guayade-Moutuy	X				X	X	X	X	X				X										U\$. 30,2 M.	
5. Cons. C. Rur. Eje Concepción-P. J. Cab.	X	X	X	X	X			X							X								U\$. 25,7 M.	
6. Desarrollo Rural San Pedro Norte	X				X	X									X								U\$. 3,5 M.	
7. Servlc. de Est. y Prom. Producción						X		X				X			X								U\$. 0,7 M.	
8. 20 P. CAM/BJO aborlq. Chaco Central	X	X				X	X	X								X							U\$. 0,5 M.	
9. Hab. Pqg. Agric. en Caaguazú	X	X						X															U\$. 2,5 M.	
10. financ. de Pequeños Proyectos	X	X						X															U\$. 0,35 M.	
11. 30 Et. Tecnificac. Agr. (PIDAP III)		X					X	X	X										X	X			U\$. 24,00 M.	
12. Producción de fertilizantes en Py.							X	X									X						U\$. 40 y 60 M.	
13. Des. Agr. Z. Noroeste del L. Yooá	X						X	X	X			X											U\$. 89,1 M.	
14. Industrialización de la mandioca							X	X	X				X										U\$. 3,3 M.	
15. Global de Crédito de Habilitación	X	X							X														U\$. 19,2 M.	
16. Global de Crédito p/Reforestación		X				X				X					X								U\$. 5,5 M.	
17. P. Fin. P.P. As. Clubes 4-C del Py.		X						X							X								U\$. 0,2 M.	
TOTAL:	7	7	2	1	4	5	6	4	9	0	1	1	5	1	0	2	2	2	1	1	1	0		U\$. 367,25 M.

ASISTENCIA TECNICA EXTERNA

Pasemos revista ahora rápidamente al campo de la asistencia técnica, externa y empecemos por las becas en el exterior. El número de estas becas es bastante significativo. El Informe de PNUD para Paraguay de 1986 indica unos 900 meses/hombre. Aquí es realmente difícil hallar un patrón: existe una enorme dispersión de campos, países, modalidades, ocasiones y propósitos. Parece existir una falta de intencionalidad en el adiestramiento en el exterior.

Uno se preguntaría si el programa de becas y adiestramiento en el exterior, forma parte de una estrategia para el desarrollo o se trata simplemente de aprovechar la disponibilidad de la beca. En este caso aunque las becas se ofrezcan al país sin costo, se trata de un recurso disponible para el país, que no parece usarse bien, y todo recurso que se usa inadecuadamente a nosotros, economistas, técnicos, preocupados por el desarrollo, debe motivarnos para buscar una forma de aprovecharlo bien o incluso de no usarlo si ese fuera el caso.

El apoyo institucional no parece darse de acuerdo a un marco programático, ni a un marco general de fortalecimiento institucional del sector público agropecuario.

La asistencia técnica también parece adolecer de falta de programación. Expertos de los más variados campos pasan por el país recibiendo con frecuencia, escaso apoyo de sus contrapartidas. Con frecuencia la cooperación técnica externa, tal vez como parte de la frustración provocada por la falta de respuesta de las entidades nacionales induce su propia demanda.

B.II.1.8

Existe un gran despliegue de estudios que no parece recibir la atención debida. La Cooperación Técnica, trata entonces para resolver este "impasse" de encontrar las entidades con algún grado de respuesta y cuando dispone de recursos operativos, fomenta desarrollos positivos que necesariamente requeriría del apoyo de otras instituciones, pero el encontrar que este apoyo no se dá, opta por inducir acciones que van más allá de las atribuciones de la entidad fomentando en esa forma una mayor descoordinación institucional. Vemos así, entidades que concentran una gran cantidad de cooperación técnica externa que empiezan a hipertrofiarse, en desmedro de otras instituciones y por supuesto en desmedro de una mayor eficiencia del aparato institucional público agropecuario.

DONACIONES

Bueno, este es un campo de difícil evaluación. Es un campo complejo donde existen muchos documentos y datos que llevaría mucho tiempo analizar. Yo sólo miré superficialmente algunas copias de Notas y Memorandos de Entendimiento entre el Ministro de Relaciones Exteriores y Representantes de países como Japón y Alemania. En realidad mi análisis dista mucho de ser exhaustivo y debo confesar que no dispongo de suficientes elementos de juicio para sacar una conclusión sólo diré que en base a los pocos documentos analizados parecería que estas donaciones se orientan a la compra de insumos v.g. fertilizantes, maquinaria, equipo, etc., para la producción agrícola, cuyo destino parece concentrarse en las zonas donde existen asentamientos y colonias de nacionales del país donante.

Esto, si las indicaciones encontradas en los pocos documentos analizados, en lugar de hechos aislados se tratará de un patron generalizado, podría estar indicando que las donaciones son aportaciones restringidas cuyo uso y destino viene en alguna forma condicionada por el donante. En este caso la coincidencia de estas donaciones con la estrategia nacional de desarrollo agropecuario, sería accidental. De hecho se podía decir que por estar orientadas a colonias y asentamientos humanos y a áreas ecográficas específicas, su acción podría acentuar la desigualdad entre grupos étnicos, comunidades y regiones.

A guisa de ejemplo citaré el caso de Capitán Meza en Itapúa que conozco directamente donde coexisten comunidades paraguayas y alemanas y donde éstas últimas reciben servicios de apoyo: escuelas, centros de salud, crédito, etc., de calidad y cantidad superiores a las de las comunidades paraguayas.

Como conclusión uno diría que, aún reconociendo la pobreza de datos manejadas, la evidencia, muy preliminar por supuesto parecerían sustentar la hipótesis de partida.

LA GÉNESIS DE LOS PROYECTOS

Ahora pasemos a analizar la génesis de los proyectos de desarrollo agrícola y rural: cómo en realidad se originan los proyectos. La primera opción por supuesto, al menos teóricamente, sería la Estrategia del Plan de Desarrollo Económico y Social del País como fuente alimentadora. Si el país tiene la intención de su propio desarrollo

de ahí tenemos que partir para identificar las prioridades y para identificar los proyectos. Sin embargo, como esta mañana decía el Dr. Páez, los Planes, los programas y los Proyectos de desarrollo han sido hechos y formulados por los países siguiendo los imperativos de las entidades financieras internacionales que ponían esto como condición para conceder los préstamos. Por eso, no se trata en realidad de una declaratoria de intencionalidad para el desarrollo.

En realidad los planes de desarrollo, raramente reflejan la intencionalidad del Gobierno, y por eso, pocos proyectos surgen de esta fuente. Los Planes de Desarrollo parece que sólo son utilizados para servir de fuente de invocación para justificar a posteriori que tal o cual proyecto es coincidente con los objetivos de desarrollo y esto es fácil, porque como los planes están diseñados y definidos en términos tan vagos, tan poco específicos, se dispone de un amplio campo de referencia para justificar cualquier proyecto.

Si la estrategia fuese más específica, esto no sería así de fácil y el país antes de aceptar cualquier idea de proyecto, cualquier emprendimiento propuesto podría evaluarlo en términos de su real y efectiva coincidencia con su propia política de desarrollo y rechazar aquellas que, no importa las condiciones en que le fuera ofrecidos, estuviera en disonancia.

Otra fuente de proyectos es el Fondo de Preinversión de la Oficina Nacional de Proyectos. Esta no debería ser una fuente generadora de proyectos. Debería ser un instrumento para ayudar a implementar

las ideas de proyectos, financiando los estudios, las investigaciones, etc., necesarias para formular los proyectos de inversión y financiamiento externo. Al no existir sin embargo una fuente primigenia de generación de proyectos, el fondo de preinversión se convierte en alguna forma en generador de proyectos, y en lugar de ser instrumento coadyuvante se convierte en factor protagónico.

Analizando el Informe sobre Preinversión de la Oficina Nacional de Proyectos*, se vé que de los 25 proyectos cuyos estudios de 1976 a 1983 financió, 8 coinciden con el desarrollo agrícola y rural del país.

PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL FORMULADOS CON FINANCIAMIENTO DEL FONDO DE PREINVERSION ENTRE 1976 y 1983

<u>Proyecto</u>	<u>Monto Financiado por el F.P.</u>	
Centros y puesto de Salud de Itapúa (Componente del proyecto DRI del BIRF)	US\$	30.572
Caminos rurales de Itapúa (Componente del Proyecto DRI del BIRF)	US\$	562.994
Primer Proyecto de Desarrollo del Area de Caazapá (Proyecto DRI del BIRF)	US\$	1.098.977
Tercer Proyecto de Desarrollo Rural del Eje Norte (Proyecto DRI del BIRF)	US\$	312.000

* Oficina Nacional de Proyectos. La Preinversión promotora del desarrollo
Asunción- Diciembre 1986.

B.II.1-12

Mercado Central de Abastos de Asunción	US\$ 29.137,5
Desarrollo Agrícola Alto Paraná Sur e Itapúa	US\$ 927.378
Tercer Proyecto de Educación	US\$ 23.776
Ruta 3 Tacuara Santa Rosa (Eje Norte)	US\$ 345.099

Mirando esta lista, se vé que el Fondo de Preinversión, apoya a las oportunidades de inversión y a los proyectos de desarrollo pero raramente, apoya a los proyectos para el desarrollo. Esta diferencia entre "de" y "para", no es un mero juego de palabras, sino que señala una distinción substancial que debemos tener muy presente en este Curso Taller. Cuando decimos Proyecto para el desarrollo estamos declinando en dativo, es decir estamos buscando, visualizando herramientas, acciones, tareas, partes que sean coadyuvantes a la estrategia global de desarrollo. Por el contrario cuando decimos de desarrollo, estamos declinando en ablativo, estamos indicando procedencia "vinculación con" algún área u objetivo de la estrategia de desarrollo. Es lo que decía antes, se busca, se invoca al Plan de Desarrollo Económico para justificar que tál o cual proyecto es de desarrollo.

Volviendo al punto del Fondo de Preinversión como generador de proyectos, esta situación que vemos no hace sino reflejar la carencia de una estrategia nacional de desarrollo agropecuario y rural realmente intencionada, que sirva para identificar y priorizar áreas de acción.

Los ocho proyectos financiados representarán (costos de los estudios) 3,3 millones de dólares. Se nota el énfasis en la Región Oriental: Itapúa y Alto paraná y en Eje Norte.

Estos son los Proyectos de Fondo de Preinversión. Podrían por supuesto, ser todos justificados, en términos de tasa de beneficio-costos, pero si estuviéramos buscando su justificación en términos de su importancia, su prioridad en el contexto de una estrategia de desarrollo, uno tendría que detenerse a pensar si con ese considerable monto de dinero no se podría haber hecho una aportación mayor al desarrollo.

Otra fuente generadora de proyectos es la misma asistencia técnica externa. Aquí podríamos identificar dos fuentes importantes: una directa, y otra indirecta.

La directa son los mismos técnicos internacionales que de alguna forma inducen o invitan o generan algunos proyectos. Lo hacen con la mejor intención del mundo ya sea para subsanar el vacío de intencionalidad y de marco programático en el país, ya sea para superar la frustración que les provoca la indiferencia y apatía de la entidad nacional que le fue asignada para asistir, ya sea para posibilitar acciones que ni el presupuesto operativo de su entidad ni el presupuesto asignado por organismo, le permite acometer. Entonces busca la forma de generar un proyecto de financiamiento externo que sirva de mecanismo operativo y que permite ayudar a desarrollar una serie importante de acciones.

Esto es difícil de demostrar, de documentar, porque la documentación de un Proyecto, se inicia a partir del pedido formal de la entidad nacional a la entidad financiadora y de lo que estamos hablando, es de las etapas previas que llevaron a que ese pedido formal se presentase, de lo que ocurrió antes de la documentación.

Las fuentes indirectas generadoras de proyectos son los mismos técnicos nacionales capacitados en el exterior. Viene a ser parte de la misma cosa: El Técnico en el exterior, que hace su Maestría, su PhD, se acostumbra a una modalidad, un ambiente de trabajo, desarrolla una capacidad pero vuelve a su país, a su entidad de origen y enfrenta dificultades para trabajar, por falta de recursos operativos, por falta de programas adecuados, etc. Se siente entonces subutilizado, añora su ambiente académico que dejó, se siente frustrado. Busca entonces superar esta situación y con las herramientas metodológicas recién aprendidas, pone su sapiencia y su conocimiento adquirido en juego para generar algún tipo de proyecto "de desarrollo".

Otra área, generadora de proyectos son las mismas entidades financieras internacionales. La motivación puede otra vez ser de origen personal. El funcionario, la unidad particular, tiene una asignación presupuestal para cada país y tiene que ver cómo colocarlo. Pero por las razones que hemos visto a veces no existen pedidos concretos por parte de los países o esos pedidos no son coincidentes con las prioridades que la entidad financiera internacional estableció para el país. Entonces como el funcionamiento tiene que cumplir con sus superiores en la forma de promover un proyecto.

Proyecto éste, que fácilmente se puede presentar como coincidente con la estrategia de desarrollo.

La cooperación y ayuda bilateral, también son generadoras de alguna forma de proyectos. Por razones parecidas a las que se explicaron antes o simplemente por coincidir con la particular concepción, política o estrategia del país donante.

¿QUE SE PUEDE HACER?

Qué se podría hacer para que la cooperación y ayuda externa sea realmente coadyuvante a la estrategia de desarrollo. Bueno, la primera respuesta obvia sería en principio disponer de una estrategia clara, específica e intencionada de desarrollo. Es decir, disponer de un marco estratégico programático para orientar las acciones para el desarrollo rural, que sirva para indicar lo que se debe y puede hacer.

Yo me atrevería a recomendar un marco de soluciones a la situación descrita que descansara en tres grandes puntos: a) Fortalecimiento del Sector Público Agropecuario; b) Identificar los proyectos prioritarios para el desarrollo y c) Reconquistar el protagonismo e iniciativa para el desarrollo.

a. El Fortalecimiento del Sector Público Agropecuario

En este campo parecen prioritarias las siguientes tareas: Primero Reestructuración institucional, que permita tener un aparato sectorial coadyuvante, armónico, moderno que realmente posibilite el desarrollo y el cumplimiento de los objetivos y prioridades de desarrollo. Segunda Desarrollar un mecanismo efectivo de coordinación interinstitucional, esto se repite siempre pero por muchas

veces que se repita, no será suficiente. No sé cuál sería ese mecanismo, tendríamos que pensarlo, que diseñarlo, pero si cada entidad continúa trabajando por separada, aislada una de la otra, será imposible conseguir que la acción institucional se traduzca y materialice el desarrollo por muy bien diseñado que fuera la estrategia. Tercero, Concertación efectiva, para la realización y ejecución de áreas programáticas intersectoriales. Las asignaciones al sector público agropecuario, muchas veces no se agotan dentro del sector, vá más allá de la responsabilidad del sector. Por ejemplo, dentro de la estrategia nacional de desarrollo, el crecimiento hacia afuera es de alta prioridad. Pero para ello tenemos que conquistar mercados, tenemos que ver qué es lo que tenemos que producir pero en base a lo que podamos vender. Pero determinar eso, no es competencia del sector público agropecuario, es competencia del sector de industria y comercio. En la práctica sin embargo, el sector público agropecuario, toma sus propias provisiones e impulsa el aumento de producción y productividad de los rubros que considera prioritarios, pensando que es el subsector de comercio exterior, el que tiene que buscar mercado. Así nunca se podría impulsar una política de crecimiento hacia afuera eficiente y moderna. Es importante, en este sentido que el sector público agropecuario establezca sus prioridades de producción de acuerdo a las indicaciones y las condiciones de mercados internacionales. y para ello debe establecer mecanismo efectivo de coordinación intersectorial, con el sector público de comercio. Cuarto: Mayor profesionalización del funcionario público, es necesario crear la carrera administrativa, establecer los cargos con una descripción de funciones precisas y saber realmente qué

capacidades humanas necesitamos. Aprovechamos esas becas al exterior con un claro sentido de propósito. Quinto: Resolver los problemas del monto y ejecución presupuestaria, Este es un cuello de botella. Es imposible conseguir ningún tipo de acción, ni implementar ninguna estrategia, si el presupuesto es insuficiente o no se ejecuta o se ejecuta muy parcialmente. El no disponer de recursos operativos hace que tengamos una enorme cantidad de gente ociosa frustrada. Induce incluso derroche de sobrecapacitación: Como los funcionarios no pueden hacer nada, se les manda al exterior a tomar cursos y realizar adiestramiento, aumentando todavía más la frustración. Sin un recurso operativo mínimo es imposible hacer malabarismos.

b. La identificación de proyectos para el desarrollo

Primero: La estrategia de desarrollo, tiene que ser clara y hay que traducirla en programas y proyectos coherentes y armónicos.

Segundo: Identificar modalidad y fuentes de financiamiento para implementar estos proyectos ya sea con fondos nacionales, ya sea con fondos externos, asistencia técnica, préstamos y donaciones.

Tercero Asegurar que todos los proyectos técnicos, estratégicos seleccionados son implementados de acuerdo a la programación económica de la estrategia. Es decir que el proyecto no se convierta en un ente aislado, que nunca pierda su conexión con la estrategia global con el programa al cual pertenece. Porque sino, tenemos, lo que existe ahora, proyectos aislados con vida propia y así estaríamos fomentando el desarrollo inarmónico.

el Proyecto es una acotación de una acción específica, debe estar entroncada, hilvanada, enlazada con la estrategia global macro-económica, que coadyuva a realizar.

c. Reconquistar el protagonismo e iniciativa para el desarrollo

Esé país es de ustedes, el protagonismo debe ser de ustedes. No se dejen robar la iniciativa por ausencia, por "default". Las recomendaciones, serían las siguientes: Primero: crear un programa de mejoramiento profesional como instrumento de la estrategia de desarrollo agropecuario. Es lo que decíamos antes sobre el aprovechamiento de las becas, cursos, adiestramientos en el interior y exterior, etc. con sentido de propósito. Segundo: Priorizar la autoayuda, ha habido demasiada ligereza en la política de endeudamiento, y ésto le ha costado caro a América Latina. La región ha retrocedido veinte años en su desarrollo por esa euforia e inconsciencia en el endeudamiento externo. Vemos ahora que muchas cosas podría haberse financiado internamente y que muchos proyectos podrían haberse ejecutado con sus recursos propios. Entonces, ahora debemos buscar el financiamiento externo cuando sea necesario y sabiendo que realmente va a rendir lo suficiente. Lo que hay que priorizar es la autoayuda, en todos los niveles, en el medio rural, regional y nacional. Tercero: Buscar y propiciar la cooperación técnica horizontal. Esto que siempre fue importante, es ahora más importante que nunca. Si alguna ventaja tiene la crisis actual de América Latina es haber ayudado a la región a encontrarse a sí misma. Ahora que de pronto se encuentra endeudada, retrasada, busca realmente apoyo entre sus hermanos. La Cooperación Técnica intrarregional, la cooperación sur, -sur entre países de la

región, de países similares con la misma problemática debe ser priorizado. Cuarta: Utilizar al máximo los representantes en juntas directivas y directorios de organismos internacionales de cooperación y asistencia técnica para manifestar las prioridades paraguayas y obtener la ayuda y cooperación de acuerdo a esas prioridades.

Bien, ésto es a grandes rasgos los puntos más salientes que he querido someter a su consideración para que sirva de base de discusión.

DISCUSIONING. AGR. PEDRO CESAR CABALLERO (ONP)

Agradecemos al Dr. Pando por su magnífica exposición, conste que él comentó al inicio de su intervención que estaba supliendo a otro expositor. Sin embargo ha hecho en forma excelente, remarcando en acabada síntesis la problemática referente a la cooperación y ayuda externa.

El tema, así como lo presentó el expositor es bastante provocativo, para llegar a despertar una discusión entre los participantes, para el efecto dejó abierta la sesión de preguntas y respuestas, para todas aquellas personas que tomaron notas y tengan interés en hacer preguntas al expositor referente al tema.

ING. AGR. ARISTIDES RAIDAN GOMEZ (Gabinete Técnico/MAG)

Como dijo el Ing. Pando en todas partes podemos leer y escuchar, particularmente, en todos los informes de cooperación técnica y financiera existente en el país, una descoordinación técnica interinstitucional, lo cual es innegable. Lo que a mi me sorprende es que cómo ellos reconocen que el sector público agropecuario adolece de ese fenómeno, sin embargo, tal situación se presenta entre las entidades de cooperación técnica externa.

J. L. PANDO

ES CIERTO, esa descoordinación existe en todos los niveles, ha habido un intento de crear una especie de Comité a nivel nacional de las agencias y misiones de ayuda externa en el país para tratar de buscar algún tipo de estrategia o acuerdo, pero en realidad es muy difícil a nivel local llegar a este tipo de acuerdo, porque las misiones tienen sus propios mandatarios a otros niveles o estratos.

Si el país tuviera una estrategia clara, el protagonismo totalmente amarrado yo creo que esa descoordinación institucional y de los organismos internacionales sería menor.

ING. AGR. GUALBERTO GARCETE ESCURRA (CEPEX)

Quando usted había hablado sobre la asistencia técnica externa, que viene atado a otras prioridades, usted dijo que no debería ser así, le pregunto: ya que es una ayuda o cooperación que hacemos, rechazamos?

DR. JOSE LUIS PANDO (IICA)

Yo estaba planteando una situación en lo que quiero significar , es que muchas veces, casi siempre, cada vez que nos dan algo, como quien dice a caballo regalado no le mires los dientes, pero realmente ese caballo regalado tiene su propia manía o su propia tenencia que no coincide con lo que queremos, o sea tiene manías, es una ayuda, es un regalo o es una donación. Lo que he querido señalar es que tal donación no es así de generosa, que hay donaciones que en realidad tiene doble intencionalidad y la otra es que realmente las donaciones, las ofertas se usan mal porque no hay una orquestación ni un propósito por parte del gobierno y que los resultados de tomar la ayuda pueden realmente darnos resultados negativos, entonces no podría decirlo rechácelo, pienso que antes que aceptarlo así alegremente, se debe sopearlo y tratar de aprovecharlo de la mejor manera posible para el país.

ING. AGR. ISACIO CUEVAS RECALDE (DCEA/MAG)

Usted habló, Dr. Pando acerca de acciones armónicas y coherentes, o sea que debe haber una coordinación coherente, armónica entre cooperación

de ayuda externa y el nivel nacional, o sea en nuestro caso el Paraguay. Como las instituciones nacionales tienen recursos humanos para analizar entender e identificar y caracterizar los problemas y la idiosincracia nacional en aspectos de recursos humanos, sociológicos, el sistema social, etc. no le parece a usted que antes de darse una cooperación técnica, debería considerar esos aspectos señalados.

DR. PANDO

En realidad teóricamente eso es lo que hacemos, ven ustedes que se mandan misiones exploratorias previas que trata de hacer un diagnóstico socioeconómico es verdad que enfatiza la parte económica y los otros aspectos se dejan un poco de lado. Es difícil de comprender a cualquier país, es muy complejo. El funcionario trata de adaptarse de ver el país de no imponer realmente cosas sino ir al paso que marca el país. En este caso estamos hablando que el país ha dejado de imponer el paso, no es un dictador en el sentido de marcar las pautas o sea que no le da orientaciones. El funcionario técnico internacional es como diría en mi tierra un mandado o sea es el que tendría que ayudar a cumplir el mandato que el país encarga y así con esa idea viene el funcionario al país. En la práctica se encuentra que tal mandato no existe o nadie le presta mucha atención en muchos casos. En verdad, no se trata de priorizar lo económico y dejar de lado lo antropológico, sociológico, etc, es importante, es esencial, coincido totalmente que hay que mirar todo el país en su integridad pero aquí estamos hablando de un recurso disponible para el país que no son utilizados, que no son aprovechados ni en lo económico, ni en lo cultural ni en nada y entonces el funcionario técnico internacional muchas veces se ve de alguna forma obligado a buscar una forma para forzar una situación que él cree que es coincidente con el desarrollo, pero

lo hace por ausencia de declaraciones, de prioridades que tendría que haber sido dadas por el propio país.

ING. G. GARCETE

Referente a ese punto, es importante acotar de que muchas veces, cuando las instituciones dictan pautas a los organismos internacionales sobre la asistencia técnica requerida, muchas veces estos organismos técnicos retiran la ayuda de dichos organismos nacionales.

DR. PANDO

Eso es importante, o sea que aquí estamos en una situación, una cosa es que sería grave pero solucionable que el caso de la ausencia de declaración de prioridades, de políticas específicas. Lo que usted está diciendo que aunque hubiera esa estrategia definida, los organismos internacionales, sobre todo en el marco de financiamiento tienen ya sus prioridades marcadas y hacen caso omiso de las prioridades que le marca el propio país. Bien ese es un caso que amerita una investigación profunda, no dudo que sea así el caso, puede ser realmente así, no quiero entrar a hacer una justificación si ese es el caso y si realmente está afectando la soberanía del país. Ud. puede decirme que necesitamos la ayuda, y tomamos tal como nos las den, pero en cuanto a esto, hay que estar seguro que así es el caso y que realmente no hay otros mecanismos, otras instancias que han dejado de usarse que habrían hecho que el recurso ese que viene, de alguna forma atado, no lo fuere así.

Estamos hablando que nuestro interlocutor es lo mejor del funcionario o la misión inmediata que viene de ese organismo al país, pero resulta que tenemos miembro representante del directorio del organismo financiero que se supone que está ahí para defender los intereses de los países miembros.

Paraguay no puede tener un solo director, representa a una serie de países, pero da lo mismo, él está ahí para hacer las representaciones del caso y hay posibilidad realmente que haya misiones paraguayas que vayan a organismos internacionales con un planteamiento, es decir, si Paraguay o cualquier país establece las prioridades teniendo una estrategia claramente definida, yo creo que se podría hacer.

Habría que superar la idiosincracia y la tendencia que han tenido muchas misiones internacionales de imponer ciertas cosas. Seguramente ya lo tienen todo establecido y desde Washington o desde donde sea, a Paraguay le correspondería un proyecto en silos por ejemplo, viene con su carpeta de silos, y le dice señor yo no quiero un proyecto de silos, nosotros queremos hacer el secado y almacenamiento con recursos nacionales, o nosotros querríamos un proyecto de frigorífico. Entonces como ya viene cocinado desde arriba, la misión trata de resistirse a ese cambio, pero eso no quiere decir que sea imposible hacer el cambio. La génesis inicial se hizo realmente sin consultar con el Paraguay o el país que fuere no hizo ningún planteamiento en ese momento o sea que es cierto que a veces se imponen cosas, pero yo pienso que hay que analizar con cierto cuidado para ver si en realidad esa imposición es así tan rígida y el poder negociador del país es más grande de lo que realmente se cree, yo creo que si lo es, en este momento sobre todo, me refiero a los países de América Latina sobre todo.

ECON. BERNARDO ESQUIVEL (STP)

Se había hablado que el presupuesto de las instituciones públicas nacionales es insuficiente, yo preguntaría al Ing. Pando cuál es la

situación del presupuesto de los organismos internacionales para asistencia técnica.

ING. PANDO

A que va su pregunta. Si queremos realmente establecer y mostrar toda la problemática nacional a los organismos internacionales, estamos hablando de los bilaterales y multilaterales, estamos hablando del Gobierno del Japón, Francia, Bélgica, etc. Usted se refiere al presupuesto que los organismos internacionales tienen para Paraguay. vuelvo a la misma cosa en relación a qué o sea el motor, el eje, la referencia es lo que el país quiere hacer. Entonces yo no podría decir son más que suficientes en este momento de acuerdo realmente a esa declaratoria explícita de lo que dice ese país si me dice lo que tendría que hacer el país posiblemente no son suficientes o sea no lo sabemos, no se si son suficientes o insuficientes porque en realidad ese es el mensaje, la hipótesis de partida era que por falta de una identificación apropiada de prioridades de una estrategia explícita los organismos internacionales tanto bilaterales como multilaterales asumen un protagonismo no porque quieran sino por ausencia de protagonismo en el desarrollo de muchas actividades nacionales. Entonces cuando yo decía el presupuesto nacional no sólo en lo que es realmente la parte contable sino en el manejo o sea en la ejecución porque podemos realmente decir aparece tanto para el Ministerio de Agricultura, para entidades autónomas tal, pero realmente de eso cuánto se ejecuta que eso es lo importante, realmente hay dos dimensiones, parece insuficiente a simple vista se puede ver las limitaciones de recursos operativos que tiene cualquier entidad que trabaja en el campo y el hecho realmente paradójico que las mismas entidades internacionales tienen alguna vez que subsidiar en forma de becas a los mismos funcionarios

nacionales de contrapartida es lo que decía antes genera su propia demanda carentes de acción en el campo, realmente la acción motor por supuesto de la actividad nacional resulta que el organismo internacional o la misión internacional bilateral o multilateral subsidia o financia al funcionario para que realmente se ejecute una serie de acciones. Entonces no tendríamos, contestaríamos como una computadora no hay información. Nos falta el marco de referencia.

ING. AGR. MARIA NOCE DE MEZA (Gabinete Técnico/MAG)

Porqué en la mayoría de los casos las cooperaciones externas o donaciones, desmeritan o hacen a un lado la capacidad y el conocimiento de técnicos nacionales, imponiéndonos sus propios técnicos que a veces a la larga los resultados no son los mejores, ya sea en la etapa de diagnóstico o de ejecución de proyectos teniendo en cuenta que estos mismo técnicos nacionales fueron becados al extranjero por esas instituciones. Es decir, muchas veces nos envían técnicos y nosotros ya tenemos cierto número de técnicos capacitados en ciertas áreas y de vuelta nos mandan un equipo y desmeritan a los que ya están acá que tenemos más conocimiento del medio en que vivimos.

ING. PANDO

Bueno por lo mismo que le he dicho en todo lo demás, en becas, en misiones, por falta realmente de programación en todos los campos, o sea si uno de las distintas misiones que aparecen en informes técnicos, se ve realmente que hay misiones para todo. Viene un señor realmente en cualquier cosa, de todos los campos AID, la Comunidad de Iglesias, la Juventud de Ayuda de los Estados Unidos,

Ayuda para el Progreso, toda una serie de gente que viene y que no sabe a veces para que vienen, quien la pidió . simplemente se ofrece y se acepta, como decía anteriormente, cuando nos ofrecen algo la tomamos porque es gratis. Entonces no se si en realidad estamos ante una situación en la que realmente se prioriza a un técnico extranjero versus un técnico nacional. Eso sí sería una cosa grave, queremos este proyecto y tenemos estos técnicos nacionales disponibles y la entidad donante impusiera realmente unos técnicos extranjeros en desmedro de los técnicos nacionales, si ese fuera el caso que no lo creo, sí sería realmente grave. Pero de que vengan misiones con técnicos internacionales, cuando esa capacidad y esa pericia existe en el país es parte realmente del mismo problema, volvemos al punto de principio, la falta de estrategia y de prioridades para el desarrollo que tiene el país, que le impide realmente marcar la regla de juego, canalizar y poner las reglas a todo lo que es el todo, el calidoscopio de cooperación de ayuda externa. Si realmente el país supiera claramente lo que quiere hacer y qué medios debería hacer para llegar a ese fin diría, un momento yo quiero realmente el adiestramiento en estos y estos campos, yo quiero estos proyectos, yo quiero estos financiamientos. Estamos en la hipótesis de partida, la falta de ordenamiento en el proceso de identificación, elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos y la carencia de una estrategia de desarrollo agrícola eso es lo que justificaría, puede ser que exista actualmente toda esa serie de irregularidades o de intromisiones o destrozos en el Sector de Cooperación y Ayuda Externa, mi interpretación de los hechos es la carencia de estrategia, la falta de ordenamiento en el sistema de identificación de proyectos la que crea realmente este desconcierto, esta confusión en todos los campos.

ING. NOCE DE MEZA

Cuando dice usted que la culpa generalmente es nuestra o de los gobiernos nacionales, yo diría que no es tanto, porque a veces nos imponen cosas, por ejemplo no me gustaría citar instituciones, pero tengo que hacerlo, por ejemplo el Banco Mundial, nos mandan expertos extranjeros que ya tenemos aquí formados entonces ellos mismos están gastando de vuelta la plata, por supuesto que a la larga nosotros tenemos que pagarlo, entonces en qué quedamos, ellos mismos también están desorganizados, nosotros no deberíamos de aceptar eso.

ING. PANDO

El propósito en realidad de la exposición no era realmente diagnóstico de la Organización Internacional excepto lo tocante al punto central de acá es Política y Estrategia de Desarrollo Agrícola y Rural, o sea estamos viendo un factor entre otros de los que cooperan al desarrollo, el eje de progresión del Seminario es la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario.

Entonces estamos viendo realmente los distintos problemas que entran en ella y los posibles efectos positivos o negativos que puedan tener o sea yo les presenté realmente un listado a vuelo de pájaro de las repercusiones que podría tener esta cooperación y ayuda externa. Entonces lo que tratamos es llamar a la reflexión a la parte que tocaría al Gobierno, el País que es el usuario potencial y real de esos servicios para mejorar esta cooperación y ayuda externa para ponerle realmente un carril, una orientación, si realmente eso es lo que estaría dentro de las posibilidades de

este Seminario para recomendaciones de Políticas y Estrategias, porque no creo que podamos decir como recomendación pedir a los organismos internacionales que se pongan de acuerdo, que se organicen, etc.

La existencia de Misiones Técnicas de Becas, de técnicos innecesarios, de becas innecesarias, de recursos innecesarios, de derroche en todos los campos es consecuencia de falta de programación, falta de ordenamiento de la estrategia, eso es claro y a eso suma realmente por supuesto la misma falta de priorización y ordenamiento que puedan tener los mismos entes que cooperan con estos fines, pero eso es otro aspecto, otra dimensión del problema, que estaría fuera del ámbito de este Seminario creo yo.

Don. FELICIANO LEZCANO ZARZA (MAG)

Luego de escuchar su exposición y también la inquietud de varios compañeros, llego a la conclusión de que el producto de este Seminario sería como por ejemplo una recomendación muy especial, la de crear una comisión Nacional de Becas o de Asistencia Técnica, para que no esté tan dispersado la ayuda externa, porque no siempre se envían al exterior a los funcionarios indicados, ni a los países indicados, usted bien lo señaló y esa es una preocupación de que no siempre funcionarios que están trabajando en el área son los que se benefician de una beca y que luego de usufructuar la misma tenga que venir a revertir sus conocimientos en beneficio de las entidades o de su país. Constituye una preocupación constante, una preocupación permanente la adecuada asignación de las becas, como también el estudio de la ubicación del becario a su regreso, para su mejor aprovechamiento. Tenemos muchos casos y usted habló muy

bien de la frustración que tiene el becario a su regreso, que a veces ni siquiera recupera su lugar de trabajo (su silla como se dice), pienso que como una recomendación de este Seminario sería la creación de una institución administradora de las becas, que no esté dispersada en tantas instituciones, que haya una coordinación interinstitucional en esta parte de la asistencia técnica externa, lo mismo podría ser también para los consultores o a las personas que tengan que venir a ayudarnos, esa es una preocupación.

ECON. FAUSTINO ROMERO CORIN (CAH)

La Oficina Coordinadora de Proyectos dependiente del MAG que está en el mismo Ministerio, a mi entender después de escuchar todas las inquietudes, todos los problemas, y generalmente estamos tocando el punto de que los proyectos son proyectos atados, que nos atan a determinadas condiciones, hasta de dónde comprar los elementos que tengamos que utilizar en el desarrollo y en la implementación del Proyecto, y con ello viene ya también la imposición por lo general del asesor técnico extranjero. De ahí surge la necesidad del fortalecimiento de esa Oficina o la Oficina Nacional de Proyectos, para atender todos los proyectos que se refieren al sector.

ING. GUALBERTO GARCETE ESCURRA (CEPEX)

Referente a la preocupación del Señor Lezcano debo informarle que existe una Oficina dentro de la STP. encargada directamente de la coordinación de la Asistencia Técnica que viene a ser la CONCATE.

ADM. F. LEZCANO

Se que existe pero no funciona totalmente compañero Garcete, se que por un lado por ejemplo hay técnicos que solicitan becas directamente al BID, OEA, o al IICA y ni siquiera se registra en la STP.

MODERADOR: Alguna pregunta más, pues estamos llegando al término de esta sesión de discusión.

Muy bien reiteramos entonces nuestro agradecimiento al Dr. Pando por su magnífica exposición, que realmente nos ayudará a reflexionar debidamente sobre la problemática de este importante tema de cooperación y ayuda externa.

CAPITULO III

POLITICAS Y ESTRATEGIAS ESPECIFICAS

LAS AREAS PROBLEMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO Y POLITICAS ESPECIFICAS PARA SUPERARLAS

Por: Carlos Fletschner

Las políticas agropecuarias constituyen temas que atraen la atención de estudiosos, técnicos y políticos, debido al impacto que tienen sobre la producción en el corto plazo y al efecto socioeconómico condicionante que ejercen en el mediano y largo plazo en el desarrollo relativo de cada grupo en particular y en la economía en general.

Por este mismo motivo no es fácil lograr consenso en los distintos sectores y regiones que conforman el país sobre el tipo, los objetivos y la oportunidad de las políticas a aplicar, y su evaluación en cuanto a costo-beneficio, que es al final el aspecto más importante de las mismas.

Es más, con la evolución que se está produciendo en todo el mundo, los gobiernos cuentan hoy con un complejo arsenal de modernas técnicas para corregir situaciones adversas, o encauzar la producción y el desarrollo sectorial hacia metas determinadas.

Debido a la complejidad del tema, resulta difícil presentar un recetario que pueda ser universalmente aplicado, lo cual no es ni posible, ni es conveniente, dadas las cambiantes situaciones que se pueden presentar. No obstante conviene recordar tres características diferenciales del sector agropecuario:

1. La demanda de la mayor parte de los productos agropecuarios es relativamente inelástica, de modo que aún incrementos limitados de la cantidad ofrecida de productos puede causar una baja comparativamente mayor de los precios.

2. La oferta de productos agropecuarios depende de las decisiones individuales de miles de pequeños empresarios (recursos y tecnología empleada), y además está expuesta a contingencias físicas y biológicas imprevisibles (clima, plagas, etc.). Estos factores ocasionan marcadas fluctuaciones de la producción y fuertes variaciones de precios.
3. Estas fuerzas incontrolables, y las expectativas del futuro, hacen que las decisiones normalmente sean difíciles de prever y que la planificación esté frecuentemente condicionada por la casualidad.

Ante este panorama confuso y complejo a la vez, resulta muy importante tratar de definir con precisión la situación presente, para tratar así de utilizar las herramientas adecuadas, en el momento oportuno y con la intensidad deseable. Esta apreciación nos permitirá tener un punto de partida relativamente confiable, con lo cual está resuelta la mitad del problema.

1. DIAGNOSTICO SECTORIAL

El compendio de situaciones que se presenta a continuación no pretende ser, ni es, un diagnóstico completo del sector agropecuario. Simplemente se trata aquí de señalar los aspectos resaltantes de índole social, económica, política o tecnológica directamente relacionados con el agro, en el sentido amplio de la palabra.

Es más, solo se presentan aquellos problemas que pueden ser solucionados o modificados en forma relativamente fácil a corto o mediano plazo, tal cual puede ser de interés para el curso de

proyectos al que va dirigido.

En consecuencia, se han omitido las referencias específicas que han dado lugar a las observaciones, así como la mención de los demás aspectos de la problemática sectorial donde la evolución es normal y satisfactoria. Igualmente no se hace mención de aquellos problemas que no tienen solución posible dentro de las limitaciones que impone el sistema en el cual vivimos.

A. Situación General

Paraguay ha sido, es, y será un país basado principalmente en el sector agropecuario.

El sector agropecuario ocupa la gran mayoría de la población rural, aporta considerablemente al producto nacional y a la formación del capital social, contribuye con la mayor parte de las exportaciones, y tiene un apreciable potencial para impulsar el desarrollo.

El crecimiento agropecuario no ha sido uniforme, y aumentó considerablemente menos que la economía total (en 10 años el PBI nacional creció un 55%, mientras que el PBI agropecuario lo hizo solo en un 36%)

Dentro del PBI agropecuario, el crecimiento tampoco ha sido uniforme, destacándose un crecimiento acumulado de la agricultura del 38%, mientras que la ganadería aportó el 26%.

El sector agropecuario ha crecido rápidamente en la década de 1970, pero este crecimiento se vio frenado considerablemente en los años 80.

B. Recursos de la producción

- El país cuenta con recursos productivos relativamente suficientes, pero su distribución es imperfecta y poco apropiada para estimular un desarrollo socioeconómico adecuado.
- Actualmente sólo un 3% de la tierra se destina a la agricultura, un 38% a la ganadería, y más del 50% está cubierto por algún tipo de bosques.
- La distribución de la tierra es muy despareja, pues mientras el 40% de las explotaciones (las menores) sólo tienen en conjunto el 1% de la tierra, en el otro extremo, el 1% de las explotaciones (las mayores) abarcan más del 80% de la tierra.
- Existen muchos campesinos que no tienen acceso a un pedazo de tierra que puedan trabajar o considerar propio.
- Los problemas de tenencia de la tierra son muchos, y gran número de predios no posee documentación de propiedad. El problema es más agudo en los estratos de menor superficie.
- La desocupación en zonas rurales es grande. Aún cuando se mencionan cifras que fluctúan alrededor del 15%, hay un número considerablemente más alto de personas subocupadas.
- El pago a la mano de obra es bajo, y el salario mínimo legal ha permanecido estancado e incluso ha caído en términos reales. En el campo, el salario promedio es inferior al salario mínimo legal.

- El financiamiento público dedicado al sector es insuficiente. El crédito está mal distribuido (agricultura recibe sólo el 19% del crédito total y ganadería el 4%).
- El costo del capital es caro en el país, y esto se torna más crítico en el sector agropecuario, donde se opera con márgenes de rentabilidad más ajustados.
- El pequeño agricultor tiene pocas posibilidades de recibir crédito bancario y los créditos especiales sólo alcanzan a una minoría.

C. Tecnología

- El aumento de la producción agrícola se ha logrado básicamente en base a un aumento de superficie, y muy poco debido al aumento de rendimientos físicos.
- En los últimos años se nota un leve repunte de la producción dedicada al consumo o subsistencia, y un rápido crecimiento de la producción de tipo comercial.
- Un 80% del valor de la producción agrícola proviene de cultivos anuales, mientras que los cultivos permanentes van perdiendo importancia rápidamente.
- Se nota un progreso técnico en el sector agrícola, pero a pesar de la evolución los cultivos siguen siendo tradicionales en su mayoría.
- La superficie por explotación censada es de 86 hectáreas en promedio, correspondiendo una media de 41 hectáreas a la Región Oriental, y 2.340 hectáreas al Chaco.

- Las explotaciones mayores demuestran tener más capital que las menores. Sin embargo, el monto de capital por hectárea es más grande en las explotaciones más pequeñas.
- Por lo regular las explotaciones agropecuarias menores enfrentan tantas limitaciones que se convierten en organizaciones rígidas en cuanto a sus programas de producción.
- Las explotaciones medianas y grandes han demostrado considerable flexibilidad para adaptarse a las condiciones variables del mercado.
- En general las explotaciones ganaderas emplean más capital que las agrícolas de las mismas características.
- La superficie dedicada a cada rubro sigue siendo pequeña, y solo los cultivos de trigo y soja se aproximan a 10 hectáreas en promedio, mientras que para los otros rubros la media gira alrededor de 1 hectárea de por explotación.
- En la actividad ganadera siguen predominando las explotaciones extensivas, ya que el promedio de faena de vacunos es de 3 a 5 años con 380 kg de peso promedio y un 50% de rendimiento de carne en gancho.
- El hato ganadero promedio es de 39 cabezas en todo el país, siendo 24 en la Región Oriental y 558 en el Chaco.
- La distribución de la ganadería por tamaño es muy despareja, ya que el 1% de los hatos (los mayores) abarcan el 70% de los vacunos existentes, mientras que el 23% de los hatos (los menores) sólo poseen el 1% de los vacunos del país.

D. Producción

- Casi toda la producción agrícola se realiza en la Región Oriental. El Chaco sólo produce un 3% del algodón y un 2% de la caña de azúcar, mientras que en los demás productos no refleja cifras significativas.
- Los cultivos de mayor valor en cuanto a su producción total son algodón, soja, mandioca y maíz. Los rubros que aumentaron más rápido su producción en el último decenio son: trigo, soja algodón, maíz y caña de azúcar.
- Los cultivos que aumentaron más el rendimiento por hectárea son trigo, arroz, soja y caña de azúcar. Hay otros cuyo rendimiento está bajando.
- La ganadería ha venido creciendo en número y en producción, pero su contribución relativa al PBI ha ido cayendo paulatinamente.
- La existencia ganadera está calculada en alrededor de 6.500.000 cabezas de bovinos. Se ha calculado que el Chaco contribuye con un 38% de esta producción.
- La reserva forestal está estimada en un 59% del territorio nacional y se calcula que sólo un 30% de los bosques está siendo explotado comercialmente.
- La Región Oriental contribuye con un 90% de las maderas explotadas, mientras que el Chaco aporta algo menos que el 10%.

- La evolución económica del sector ha sido desfavorable, pues mientras los precios en general han ido subiendo en términos nominales y reales, los precios agropecuarios se han mantenido, y en muchos casos han disminuido en términos reales.
- Las exportaciones agropecuarias son poco diversificadas y no presentan variaciones en su composición al correr de los años. En promedio, el algodón representa un 50% del total exportado, la soja un 30% y la ganadería un 3%.
- El productor agropecuario en general y el pequeño en particular tiene poco poder de negociación en el mercado, por lo que recibe menos de lo que normalmente le correspondería en una situación de equilibrio.
- La falta de poder de negociación se debe al poco poder económico de los productores, a la información limitada que poseen a la desconfianza que tienen, y a la falta de organizaciones para emprender una acción conjunta.
- En general, durante los últimos años no se ha enunciado ni se ha aplicado una política económica coherente y dinámica para todo el país en general, ni para el sector agropecuario en particular.
- La falta de políticas orientadoras han dado lugar a una serie de movimientos erráticos que han impedido racionalizar la actividad agropecuaria a los diversos niveles.
- En general, las políticas de precios se han reducido a fijar los precios mínimos que deben ser pagados, sin establecer los mecanismos que obliguen a los compradores.

- La falta de oportunidad de las medidas y la ausencia de mecanismos idóneos resulta en que generalmente el agricultor no recibe los beneficios que se pretende darle, ya sea porque no existe un poder comprador alternativo o porque se fijaron los precios cuando el productor ya tenía su producción comprometida o vendida.

2. LAS POLITICAS AGROPECUARIAS

Las políticas relacionadas con el sector agropecuario pueden estar destinadas a incentivar, desalentar o redirigir algunos rubros determinados de la producción, o bien a afectar los ingresos de algunos grupos o de todos los productores.

En todos los casos se busca lograr una coherencia tal que permita satisfacer uno o más objetivos, de modo que el costo para el sistema sea el menor posible, y buscando minimizar la resistencia de aquellos que directa o indirectamente resulten afectados.

Si bien existen numerosas alternativas en las políticas a ser aplicadas y los enfoques disponibles son múltiples y variados, es posible encasillar las políticas agropecuarias en los siguientes grupos:

A. Políticas para aumentar la producción

Objetivos:

- a) aumentar la producción total;
- b) aumentar la producción de ciertos rubros específicos;
- c) lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos;
- d) disponer de excedentes exportables.

Areas de acción:

- a) proporcionar más información técnica;
- b) facilitar información de precios y mercados;
- c) extender la frontera agrícola;
- d) otorgar créditos de producción y comercialización;
- e) facilitar la provisión de insumos.

B. Políticas para aumentar la demanda

Objetivos:

- a) incentivar el consumo de la producción disponible;
- b) buscar nuevas demandas para la producción actual y nuevos productos ;
- c) ampliar posibilidades de colocación dentro y fuera de la estación;
- d) reducir los excedentes y pérdidas en la comercialización;
- e) utilizar calidades hasta hoy desaprovechadas.

Areas de acción:

- a) promover los productos en el mercado interno;
- b) mejorar la presentación de los productos;
- c) buscar nuevos usos y ofertar los productos en otros mercados;
- d) mejorar la oferta de productos en otras épocas;
- e) promover la exportación en sus distintas formas.

C. Políticas para fomentar la evolución técnica

Objetivos:

- a) mejorar la eficiencia de los procesos productivos;
- b) incrementar el rendimiento físico por hectárea;
- c) mejorar la calidad de los productos;

- d) optimizar el uso de los recursos existentes;
- e) estimular la adopción de mejores variedades.

Areas de acción:

- a) estimular la investigación pura y aplicada;
- b) mejorar la difusión de los conocimientos técnicos;
- c) informar sobre el uso de los insumos modernos;
- d) difundir los requerimientos del mercado;
- e) hacer demostraciones de mejores procesos de producción y comercialización;

D. Políticas para conservar los recursos naturales

Objetivos:

- a) preservar el equilibrio ecológico;
- b) conservar las riquezas naturales;
- c) mantener la productividad de los recursos;
- d) asegurar recursos para futuras generaciones;
- e) evitar la extinción de animales y vegetales.

Areas de acción:

- a) difundir técnicas de conservación de suelos y especies;
- b) racionalizar el uso del agua;
- c) controlar la erosión en todas sus formas;
- d) estimular la reforestación;
- e) proporcionar asistencia técnica y financiera.

E. Política para mejorar los ingresos del productor

Objetivos:

- a) proporcionar adecuados ingresos para la subsistencia;
- b) permitir generación de ingresos para capitalización;

- c) asegurar la permanencia de la población rural;
- d) hacer rentable y atractiva la actividad;
- e) motivar el permanente progreso.

Areas de acción:

- a) buscar la reducción de costos de producción;
- b) estimular la producción de rubros intensivos;
- c) promover la adición de servicios al producto a nivel de productor;
- d) proporcionar información de precios y mercados;
- e) estimular una comercialización más eficiente;
- f) asegurar que el productor reciba los beneficios de las políticas.

F. Políticas para fomentar el desarrollo del sector agropecuario

Objetivos:

- a) lograr una mayor participación agropecuaria en el PBI;
- b) conseguir mayor y mejor producción agropecuaria;
- c) asegurar el perfeccionamiento técnico del sector;
- d) estimular la evolución socioeconómica del sector;
- e) introducir a los productores al mundo moderno.

Areas de acción:

- a) fomentar la planificación ordenada a mediano plazo;
- b) buscar la estabilidad y la capitalización del sector;
- c) fomentar la adecuada diversificación de la producción;
- d) mejorar el acceso de los productores a los recursos;
- e) facilitar el acceso a los mercados más convenientes;
- f) fomentar las organizaciones de productores.

3. APLICACION DE LAS POLITICAS

Al analizar la posibilidad de aplicar una política, inmediatamente surgen diversas interrogantes, entre las que se incluyen las relativas a la conveniencia o no de su aplicación, la oportunidad en que sería más conveniente hacerlo, y sobre todo, cual es el costo que esta acción implica.

En este sentido, debe enfatizarse que si bien es posible diseñar políticas adecuadas para lograr prácticamente cualquier propósito, no debe olvidarse toda medida de política tiene un costo determinado.

En todos los casos es conveniente especificar y precisar detalladamente cual sería el costo económico, social y político que se origina con la aplicación de la política determinada, y comparar este costo con los beneficios que se alcanzaría con su adecuada aplicación.

Este cálculo nos permitirá determinar la relación costo-beneficio, que debería ser mandatoria en la etapa de análisis que antecede a la decisión de adoptar o no una medida determinada.

En este sentido, debe reconocerse que la no acción también es una política y consecuentemente aún en el caso de no actuar cabe igualmente la obligación de realizar la comparación señalada más arriba.

En los costos es adecuado incluir los costos directos (los derivados del diseño e implementación de la política, los perjuicios que ocasionará, etc) así como los costos indirectos (pérdidas que producirá en otros sectores de la economía). En los beneficios

se debe computar los directos (que afectan a los beneficiarios del proyecto) y también los beneficios indirectos (las mejoras económicas, sociales y políticas que pueden alcanzar a otros sectores, y en fin, a todo el sistema).

En todos los casos de costo/beneficio deben incluirse aquellos factores tangibles o visibles, y además los intangibles. Todos estos costos, así como también los beneficios, deben ser convertidos a valores presentes y en caso de que la inflación sea considerable, los montos tienen que ser calculados en valores reales para que la comparación sea objetiva y significativa.

Igualmente debe señalarse que la aplicación de cualquier política requiere contar con un marco institucional adecuado para lograr el resultado previsto. Esto implica que no sólo debe existir la voluntad política (el deseo de hacer y el poder para cambiar el status-quo), sino que además se necesita reglar una serie de factores externos, que si bien pueden incluso no ser parte integrante del programa, pueden afectarlo negativamente hasta el punto de anular los efectos buscados, o evitar que las mejoras obtenidas beneficien efectivamente a aquellos a quienes pretendía afectarse.

Entre estos factores frecuentemente se menciona el marco legal, las instituciones tradicionales (públicas o privadas) y los grupos de poder político, social y económico.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que al decidirse la aplicación de cualquier política, además de los mecanismos necesarios para su implementación, es necesario prever la forma en que se hará el seguimiento de la citada política para maximizar sus efectos, y los métodos de evaluación que permitan determinar su efectividad en la situación real donde fueron aplicadas.

LAS AREAS PROBLEMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO Y POLITICAS ESPECIFICAS PARA SUPERARLAS

Por el Ing. Oscar R. Candia
Comentarista

Me toca comentar la exposición del Dr. Carlos Fletschner, la que sin duda alguna, habrá despertado no solamente el interés del auditorio, sino que al mismo tiempo, induce a resaltar una serie de aspectos relativos a la problemática del desarrollo agropecuario, que la más de las veces constituyen puntos que provocan el debate.

Los que nos consideramos interesados en el tema de desarrollo pecamos constantemente de la manía del perfeccionismo y es por eso que me permito, con las disculpas del caso, ahondar y perfilar algunos puntos que probablemente por la brevedad del tiempo y lo meduloso del tema, pudieran haber quedado en el tintero.

En primer lugar, debemos tener presente que las estrategias y políticas responden fundamentalmente, o deberían responder, a cuestiones estructurales y coyunturales.

La estructura o lo estructurado se refiere a aquellos aspectos o características más permanentes de un sistema, mientras que lo coyuntural constituye el aspecto cambiante y dinámico y su horizonte temporal es en corto plazo. Desde esta óptica es posible plantearse ¿Cuáles son aquellos aspectos y características de tipo estructural y coyuntural que constituyen realmente los problemas del sector?. En este sentido, y sin descuidar los aspectos estructurales es posible afirmar que hoy día el Paraguay no escapa a la problemática básica de los países en vías de desarrollo; es decir: ¿Qué hacer ahora, en el corto plazo para enfrentar una problemática polifacética y con urgencias impostergables?

Los problemas del bajo nivel de ingreso, la escasez de financiamiento, la baja capitalización, la pobreza tecnológica, el minifundio, la depredación de los recursos naturales etc, constituyen un amplio espectro que son el denominador común del subdesarrollo.

Sin embargo, en un intento de racionalizar el análisis, es posible efectuar una primera categorización de la problemática:

- a) aspectos internos o endógenos; y
- b) aspectos externos o exógenos.

Ambos pueden ser a la vez estructurales o coyunturales.

En el caso paraguayo ¿Son los aspectos internos o los externos los de mayor peso? Sin despreciar los internos pareciera ser que son los externos los que al presente constituyen el aspecto de mayor peso.

El auge sin parangón de la economía paraguaya entre 1970 y 1981 así lo demuestra. Los buenos precios internacionales de los rubros básicos como el algodón y la soja, la espectacular entrada de capitales que significó Itaipú y el flujo de financiamiento proveniente de organismos financieros internacionales, provocaron un saldo impresionante en la economía del país. Durante ese período la infraestructura social básica se decuplicó, hospitales, escuelas, carreteras, etc. se esparcieron por la geografía del país, provocando el cambio cualitativo de una economía agropastoril y de autoconsumo a una economía de mercado que se inserta definitivamente en el marco de las relaciones económicas internacionales. Es decir, se interrumpe bruscamente el crecimiento vegetativo que caracterizaba al país desde hace décadas.

A la inversa ¿Qué ocurre cuando a partir de 1981 se corta el flujo neto de capitales del exterior, finaliza Itaipú y caen en forma impresionante los precios de los rubros básicos de exportación: la economía se estanca, retrocede y se sitúa a los niveles de crecimiento que venía registrando antes del "Boom" de Itaipú y de la agricultura.

Desde esta óptica y considerando que la estrategia planteada por el Plan Nacional de Desarrollo se orienta al crecimiento hacia afuera, vía exportaciones, surge nítidamente la impostergable urgencia de establecer un sistema ágil y adecuado de investigación y captación de mercado, por una parte, y por otra, la de crear condiciones y mecanismos favorables para la captación del ahorro externo e interno como movilizadora de los recursos locales.

En cuanto a primer punto debe considerarse que solamente hacia el este de la Región Oriental (Brasil, estados cercados) existe un mercado potencial de 70 millones de habitantes. Durante 1985, el Brasil importó por más de 200 millones de Dólares un solo producto: ajo y lo hizo de los Estados Unidos y España.

Para el éxito de este tipo de política no basta la investigación de mercados potenciales; la política cambiaria, monetaria y crediticia, así como los incentivos a las actividades exportadoras cobran singular relevancia. La captación del ahorro externo está muy vinculada por una parte a las actividades exportadoras, ya que el mercado interno es relativamente pequeño. Al mismo tiempo, las ventajas impositivas, el trato preferencial a las inversiones consideradas prioritarias y el establecimiento de políticas orientadas a elevar la rentabilidad del capital, constituyen puntos estratégicos si se pretende captar más ahorro externo e interno y al mismo tiempo evitar la fuga de capitales.

En cuanto a los proyectos del sector público, deberían tener prioridad aquellos que fortalezcan la infraestructura interna orientada al aumento de la producción y la salida al exterior.

Otro aspecto resaltante si se busca internalizar los beneficios de la actividad exportadora es la interconexión intersectorial que debe ser favorecida a través de múltiples mecanismos que tiendan a integrar a los diversos sectores que componen al sistema económico nacional. Un sector agropecuario estrechamente al sector industrial crea lazos y dependencias que no solamente fortalece la estructura del mismo sino que al mismo tiempo contribuye a amortiguar los efectos coyunturales provenientes de causas exógenas.

La investigación y experimentación agropecuaria debería estar ligada a este tipo de política y las misiones técnicas al exterior los programas y proyectos que surjan de la investigación de mercados.

La educación agropecuaria debería lanzar al mercado dos niveles técnicos:

- a) Uno especializado y con alta calificación (Universidad); y
- b) Otro de nivel medio volcado a la producción de variados rubros y con flexibilidad para encarar nuevos productos.

Todos estos aspectos favorecerían la evolución tecnológica a través de la generación y transferencia de tecnología.

La reforma agraria debería encararse como un cambio de las estructuras que conforman el entorno rural, es decir: crédito, extensión, investigación, salud, educación, y más que reparto de tierras uso racional de lo existente a través de una regionalización diná-

mica y vinculada a la característica de los recursos y potencialidades.

En todo este contexto, cobran especial relevancia aquellos mecanismos y acciones tendientes a orientar la toma de decisiones a través de un sistema ágil y eficiente de análisis de coyuntura. El Ministerio de Agricultura y Ganadería debería estar en condiciones, entre otras cosas, de poder prever en el corto plazo el comportamiento de los volúmenes, precios e ingreso de divisas utilizando técnicas hoy muy difundidas y que pueden arrojar mucha luz en un momento dado para que la toma de decisiones sea correcta. De igual manera, la coordinación institucional se perfila como un elemento básico que podría implementarse a través de Consejos para la producción, comercialización y exportación. Estos organismos podrían estar constituidos por personal idóneo provenientes de los gabinetes técnicos de los ministerios involucrados, así como por técnicos especialmente contratados por y para las instituciones financieras tales como el Banco Central del Paraguay el Banco Nacional de Fomento.

En síntesis, el paso del subdesarrollo al desarrollo constituye una árdua pero necesaria tarea que involucra tanto al sector público como al privado y, es, en última instancia, la capacidad creativa y la voluntad política la que puede hacer realidad y acelerar este proceso.

Por último, es pertinente resaltar y volver hacer hincapié en que más que planes de largo plazo se requiere de planificación de corto plazo que pueda adecuarse a las cambiantes coyunturas que se operan en el frente interno y externo y que necesariamente impactan todo el espectro socioeconómico del país.

Pareciera ser que existe un consenso entre los planificadores para abordar la problemática desde la órbita del corto plazo, sobre todo en los países en vías de desarrollo. La planificación para el largo plazo y aún el mediano, ha dejado de constituir, para algunos aspectos una herramienta válida para dar respuesta a las urgencias que plantea el cambiante panorama socioeconómico mundial.

Poder prever el comportamiento de los precios en el mercado externo para un rubro como el algodón durante el período de exportación es más relevante que realizar una proyección de la PEA agrícola para el año 2.000. Realizar un balance de divisas para el próximo trimestre en base a análisis de coyuntura del balance comercial tiene mayor peso que afinar la puntería para determinar el área sembrada de soja en 1997, sobre todo si se tiene en cuenta el horizonte de incertidumbre que representan 10 años de proyección.

Esto no significa menospreciar el largo plazo, ya que es fundamental tener una imagen objetivo bien definida que pueda orientar las acciones en el corto plazo, pero los mayores esfuerzos deberían concentrarse en el presente, ya que el mañana es el resultado de lo que se realiza ahora.

D I S C U S I O N

DR. BASILIO NIKIPHOROFF (Gabinete Técnico/MAG)

La discusión con los mismos criterios que nos hemos ajustado en la primera sesión, es decir, se mencionan nombres, no se si es necesario el cargo, porque creo que figura dentro la Lista de Participantes, pero mejor nos regimos de acuerdo a esa reglamentación.

Dr. Vasconellos tiene la palabra.

DR. ARSENIO VASCONELLOS (A.R.P.)

Bueno, en primer lugar quiero manifestar de que tal vez es una de las exposiciones donde escuché mencionar más directamente al sector ganadero, yo represento a la Asociación Rural del Paraguay y no soy planificador, soy técnico en Ganadería. Con relación a un tema que viene tocándose en todas las disertaciones que es la tenencia de la tierra, considero que no solamente debe analizarse desde el punto de vista de tenencia de la tierra sino también desde el punto de vista del potencial de su producción ya que considero que en el país hay muchas tierras que por su potencial solamente pueden ser aprovechadas desde el punto de vista ganadero. Usted hizo una mención doctor sobre la edad de faena de animales y el relativo poco incremento en la producción ganadera, considero que en el Paraguay en materia de ganadería se cuenta con muy poca información, aparte de eso los datos son incompletos y poco fidedignos, además los censos realizados son poco confiables, es más, con relación al censo de 1981 desde el punto de vista ganadero, considero que fue una fecha o un período inoportuno para poder llegar a ciertas conclusiones sobre la parte de

producción de ganadería. Más que la edad de faena y el porcentaje de rendimiento creo que una medida más real del incremento de la producción tendría que ser la estimación de la tasa de extracción, que nos indica en qué medida el total del rebaño nosotros podemos disponer por año. En cuanto al aporte de la ganadería de un 3% sobre el total de las exportaciones creo que son los niveles más bajos alcanzados por la ganadería y creo que ese bajo aporte en gran medida se debe a la falta de medidas adecuadas y oportunas ante coyunturas internacionales poco favorables, es más, esta situación no sólo afecta a la ganadería sino a todo el sector industrial que está ligado a la ganadería y ha estimulado incluso de que los excedentes de producción que se tiene desde hace varias décadas se han derivado por otros conductos que poco han beneficiado al país, de ahí que esa falta de medidas adecuadas y oportunas muchas veces están siendo de que un sector que puede aportar porque esa riqueza se cuenta en el país sea poco estimulada para seguir creciendo. Como en disertaciones anteriores se ha hablado mucho de planes y proyectos; en gran medida coincido de que para el caso de la ganadería son más enunciativos, porque existen pocos programas concretos relacionados al desarrollo ganadero creo que se deja un poco al azar o al desarrollo que por sí pueda hacer la actividad privada. Esos programas de poco servirían cuando no existe suficiente agilidad dentro del sector público para tomar las medidas que tienen que ser tomadas ante coyunturas como en el caso de la exportación de carne que está sujeto a precios cada vez más bajos dentro del mercado internacional y en un campo cada vez más difícil de competir; dentro del cual no sólo tenemos por el volumen muy poca importancia sino también la pérdida de mercados ya logrados por falta de medidas adecuadas a nivel oficial.

ING. CELSO GIMENEZ (STP)

El Dr. Fletschner ha puesto mucho énfasis en ubicar al pequeño productor agrícola como un protagonista central del desarrollo agropecuario, concepto con el cual concuerdo plenamente, y ha señalado algunos de los factores que limitan fuertemente el desenvolvimiento de tales productores, entre estos factores han puesto mucho énfasis en el crédito, mejoramiento técnico, etc a la luz de las experiencias obtenidas en los proyectos integrados, considero que uno de los déficit relevantes en que estamos incurriendo al diseñar las políticas de desarrollo en el sector es la insuficiente evaluación de la percepción de los mismos productores acerca de sus reales necesidades de asistencia, creo también que en este foro se encuentran participando técnicos que podrían aportar muchísimo en este punto, para beneficio del Seminario al haber participado en la evaluación de alguno de esos programas a que me refiero, considero que éste es uno de los puntos que podría considerarse centrales si estamos mirando el diseño de la estrategia de desarrollo rural para los próximos años.

ING. G. GARCETE

Sí, refernete prácticamente a lo que dijo el Ing. Celso Giménez, yo soy el Ing. Garcete de la Secretaría Técnica de Planificación, actualmente en el CEPEX, continuando directamente la acotación hecha por el Ing. Giménez yo quisiera resaltar de que no directamente usted habló de lo que desea el productor como protagonista en sí dentro del desarrollo agropecuario no se refirió sino que dando ideas de que nosotros los técnicos debemos de dar orientaciones a las decisiones que ellos pudieran tener. Ahora yo digo, cómo nosotros vamos a dar orientaciones a las decisiones, si no escuchamos las decisiones que ellos no dan a nosotros, puesto que la

B.III.3-4

mayoría de los análisis que hacemos como técnicos nos basamos en encuestas, censos y levantamiento de datos, que directamente se refieren a cuantas hectáreas tiene, que número pero sin embargo, no hacemos las preguntas claves que vendrían a ser qué piensa él sobre tal o cual programa en la forma que ellos están viendo las perspectivas o sea que no estamos dando la verdadera importancia al productor en sí para que puedan expresar sus decisiones y para que puedan expresar verdaderamente aquel sentimiento como para que puedan sentirse importantes dentro del desarrollo o el rol en sí de lo que es en sí el desarrollo agropecuario de nuestro sector.

Antes de acumular mucho. Acá el Dr. Vasconsellos tocó un aspecto que indirectamente yo no mencioné y acá hablamos de hectáreas que no es una medida para planificadores agropecuarios, en primer lugar una ha de tierra buena es lo mismo que 10, 20 o 50 de tierras malas, y a lo mejor es diferente entonces, tarde o temprano tenemos que empezar a cambiar esta nomenclatura lo mismo para la ganadería, como para la agricultura y finalmente hay hectáreas que no sirven sino para usos nuevos que tendríamos que buscar como forestación o lo que sea.

Quiero dejar claro que es un punto realmente importante también para la ganadería, en segundo lugar sí yo estoy de acuerdo con que necesitamos asumir nosotros nuestra parte de culpa, pero digo nosotros, quizás yo no esté, quizás ustedes no estén como técnicos del sector agropecuario, pero como ciudadanos del sector agropecuario no podemos nosotros rehuir nuestra responsabilidad de conocer los problemas y hacer frente a la problemática. Coincido plenamente, nunca se le ha preguntado al agricultor lo que piensa, es más, el agricultor nunca nos ha dicho lo que piensa, porque

está acostumbrado a no expresar cosas que puedan contrariar al interlocutor, incluso el que viene a censarlo, muchas veces impone cierto respeto que evita o dificulta la comunicación directa, nosotros le preguntamos cuánto plantó de esto, aquello el año pasado, él nos dice, a veces exagera, a veces no, pero la realidad no la sabemos, y esto es un poco un problema los que estamos de alguna manera relacionados con el sector agropecuario tenemos que conocer y reconocer que nuestra comunicación no ha sido buena. Es perfectible, yo se que es difícil, y lo peor del caso es que no sólo es difícil sino poco remunerado, repito trabajar con pequeños agricultores es una tarea sacrificada, poco gratificante desde el exterior, pero yo diría que muy gratificante desde adentro porque cualquier pequeño aporte que podamos hacer para mejorar la vida de uno de los compatriotas menos dotados es en realidad un gran avance y yo pido que se lo mire desde esa óptica. Quizás no logremos resultados espectaculares, pero si sólo conseguimos cosas tan básicas como que mejoren ellos mismos su dieta alimenticia dentro de sus posibilidades, yo no estoy hablando de caviar, ni de introducirle frutos importados pero hacer incluso que ellos puedan consumir los productos que están capacitados para producir, yo creo que es un aporte que debe minimizarse por lo tanto, yo estoy totalmente de acuerdo de que nosotros tenemos nuestra responsabilidad y lo que sí quiero enfatizar, yo soy optimista, yo creo que podemos hacerlo con los medios que tenemos, necesitamos crédito del exterior no necesitamos que vengan de afuera a decirnos cómo hacerlo, yo creo que es la iniciativa y la inventiva de cada uno de los técnicos agropecuarios, cualquiera sea el carácter, sea de arriba abajo, privado o público, eso no interesa, todos tenemos algo que podamos aportar a mejorar la vida de nuestros conciudadanos; yo no le estoy proponiendo una campaña altruista, no, es el beneficio para todos nosotros porque si el campo está mejor, la

ciudad va a estar mejor, si el país produce más todos estamos en líneas generales entrando en un nivel más adecuado, en este sentido los países subdesarrollados o los países en desarrollo como nos llamamos para ocultar nuestra verdadera situación tenemos una urgencia mucho más grande que los países desarrollados, para nosotros la cuestión es de vital importancia, un país desarrollado puede fluctuar su ingreso el 1, 2, 5% para nosotros puede muchas veces significar la diferencia entre pasar hambre o progresar de alguna manera y eso es importante.

ING. A. QUIÑONEZ (IBR)

El Dr. Fletschner explicó con objetividad vamos a decir en lo relacionado a la estructura de la tenencia de la tierra en nuestro país y que la institución en que yo estoy me toca directamente y en realidad está bien explicado lo que dijo el Dr. Fletschner, inclusive lo del 40% de las explotaciones que tiene el 1% de la tierra, el 15% de la desocupación rural, la subocupación que es mayor son preocupaciones que tenemos ahora para la parte de nuestra estructura actual también deberíamos remontarnos un poco a la evolución histórica de la estructura de la tenencia de la tierra con esto yo no trato de ninguna manera de justificar la situación actual, inclusive, la institución encargada de esto, pudo haber tenido deficiencias, tenemos deficiencias, la reconocemos, pero bueno eso no viene al caso ahora, ahora a su criterio Dr. Fletschner, inclusive, es más, mi preocupación está que el 38 al 40% de nuestra población actual es menor de 20 años de edad que es la que va a demandar en los próximos decenios vamos a decir, fuente de trabajo, a su criterio Dr. Fletschner cuáles serían las medidas o estrategias que se deberían plantear para solucionar o prever ya las situaciones futuras para que haya un cambio más real en lo que se refiere a la estructura de la tenencia de la tierra.

DR. FLETSCHNER

Bueno, en primer lugar, déjenme hacer una aclaración que quizás debería haber hecho al principio, yo no estoy buscando culpable, y yo creo que la historia en ese sentido tenemos que usarla cuando es provechosa quizás antes hayamos estado peor, quizás hayamos estado mejor, para mí eso es un dato relativamente del pasado hoy estamos en esa situación y entonces yo quiero ver qué puedo decirle al Ing. Quiñónez para solucionar o mejor no sería tan ambicioso para mejorar de alguna manera las perspectivas, yo, al hablar el Ing. Quiñónez se me ocurrió una cosa que es aún más grave. Qué estamos haciendo nosotros para conservar nuestra población rural en el campo y esa si es una pregunta que pueda darnos mucho trabajo, quien quiera, haya salido al campo se va a dar cuenta de que aunque hay muchos jóvenes no recuerdo el porcentaje, pero evidentemente está muy cerca de lo que dijo Quiñónez nuestra población está creciendo rápidamente, ustedes habrán leído, que en los últimos 25 años la población se duplicó, ni más ni menos, se duplicó, si eso es así nosotros necesitamos una fuente de trabajo nuevo, porque cada día hay más tensión, ahora, está el campo ofreciendo esas oportunidades, está el campo reteniendo esa población que no sólo es útil en el campo sino si se viene a la ciudad crea un problema totalmente grande, mayor y de una solución mucho más difícil y eso es uno de los desafíos que tenemos los que queremos ayudar al campo, tenemos que motivar a la gente rural que quede en un porcentaje adecuado en el ambiente rural porque sino vienen a la ciudad con preparación deficiente poco adaptados a la vida de ciudad, poco adaptados a las necesidades acá, donde de por sí ya existe un excedente de desocupación y contribuye a agravar el problema, yo creo que la pregunta o la preocupación del Ing. Quiñónez se manifiesta totalmente de acuerdo con el problema que hemos venido señalando

de que tenemos que buscar una motivación y un atractivo dentro de la productividad agropecuaria, ahora no quiere decir que todos sean agricultores, entendámonos bien pero hay una serie de pequeños pasos que se pueden ir haciendo, pequeños pasos me refiero yo a que hay una serie de nuevos cultivos que se pueden emplear, hay una serie de cultivos mucho más intensivos que se pueden hacer, y requiere más mano de obra que tenemos y la mayor intensidad da también da también no solo ocupación sino retribución salarial adecuada a un mayor número de personas, esto a su vez puede permitir que la redistribución de factores se logre, ahora el problema no es fácil y si quieren una mala noticia yo creo que va ir empeorando la cosa, yo lo veo realmente, como soy optimista en que podemos hacer muchas cosas yo creo que si no la hacemos, la situación va a ser terriblemente peor el día que nos reunamos acá dentro de 10 años, las cifras que yo les tendría que dar van a ser peores a la que les dí hoy porque se está sectorizando la sociedad, la sociedad tenemos un ambiente que está realmente con mucho poder económico, un sector con mayor poder económico es el que crece más rápidamente, aún creciendo los dos al mismo ritmo, cosa que no sucede, los pobres crecen en número, los ricos crecen en poder, yo no tengo nada en contra de atesorar lo único que busco es no concentrarlo en un sólo sector porque esto es peligroso, ustedes mismos saben el peligro que implican las grandes diferencias, entonces nosotros tenemos que procurar encontrar una solución socioeconómica aceptable, para evitar que el problema se agudice.

Ustedes ven de que por medio de legales o ilegales, por cultivos permitidos o no permitidos acá va a ver un gran aumento de la riqueza, no es ningún secreto lo que yo les estoy diciendo mirar la historia y la geografía sudamericana para ver de que este mismo

problema que estamos viviendo hoy, lo ha vivido Colombia, lo ha vivido Bolivia, y lo han vivido otros países en la actualidad. Bolivia está hoy mucho pero de lo que estaba hace 20 años, nosotros estamos entrando recién en una etapa desagradable pero está en nuestras manos tomar la delantera, para eso tenemos acá una veintena, una centena de gente pensante, lo principal es pensar y tratar de resolver el problema ahora yo insisto esta no es una sección para dar un recetario esto merece mucho trabajo, mucha meditación, mucha voluntad porque el que tiene poder para dominar la situación no está dispuesto a cederlo y el que lo tiene cada vez está más desesperado y esa confrontación no nos conviene ni como país ni mucho menos como sectores, entonces tenemos que encontrar una solución y yo creo que es factible aunque no sea una solución total, tenemos que buscar como ir evitando que la situación se deteriore, este es un llamado de atención, no estoy tratando de ser dramático, háganme caso, verifiquenlo ustedes mismos, ojalá, nada me daría más satisfacción que el estar equivocado, lamentablemente creo que no lo estoy ese es el problema.

ING. ISACIO CUEVAS (DCEA/MAG)

Doctor, usted abarcó o dió énfasis al pequeño agricultor y su problemática habla de tenencia de tierra, crédito, transferencia de tecnología, rendimiento, etc muy poco habló de los medianos y grandes productores que constituyen protagonistas importantes para la producción principalmente de soja y trigo, sin embargo con la mecanización agrícola "importada" y con la expansión de las fronteras agrícolas, constituyera factor importante para el incremento de la producción de los rubros mencionados en el país. Sin embargo tenemos 150.000 familias productores de algodón que constituyen el 50% de las exportaciones que usted mencionó, y hay un 15% so

mente de crédito que tienen que repartirse los tres sectores pequeños, medianos y grandes productores, quiere decir entonces que el sector público orientó su esfuerzo hacia los medianos y pequeños productores y dejando un poco de lado a los pequeños agricultores, que opina usted doctor.

DR. FLETSCHNER

Sí, yo creo que la pregunta es pertinente, yo no mencioné mucho a los medianos y grandes productores, yo creo que se están defendiendo bastante bien, eso no es nada malo, al contrario, esa es una de las bases de nuestra producción, yo creo que acá hay dos aspectos que atender, uno es el aspecto puramente económico y ninguna política de desarrollo económico en el sentido puramente economicista puede olvidar que la gran producción, el gran aumento de la producción de los cultivos comerciales vino de los medianos y mejor dicho de los grandes productores, como ustedes saben de que acá en varios cultivos los productores no pasan de una veintena que contribuyen a un porcentaje sustancial de la producción, yo no me opongo a eso, al contrario, creo que constituyen un pilar para la producción, lo que pasa es que es peligroso descansar toda la política en un solo pilar. Yo no me iría tan lejos en decir que la política buscó favorecer a los grandes, yo diría lo contrario, los grandes han tenido mucho más facilidad de acogerse a los beneficios de las políticas que los pequeños muchas veces ni se enteraban de que existían.

La solución no está en castigar a los grandes, ojalá nunca haya esa impresión lo que hay que favorecer de alguna manera es de que el pequeño pueda también acogerse a estos beneficios y buscar, el pequeño no es un productor comercial, una persona que tiene media

hectárea de algodón no podemos llamarlo un productor comercial, es un productor de subsistencia que aporta algo al mercado pero que necesita un trato especial si usted busca darle crédito a través del Banco de Fomento, el banco le va a pedir lógicamente, que hipoteque su propiedad, no puede hipotecar la misma porque no tiene propiedad aunque pudiera, el costo de la hipoteca le es tan oneroso que no puede hacerlo, no tiene el tiempo para venir, a lo mejor no sabe leer ni escribir, etc, es una persona que está limitada en muchos sentidos, y a la cual nosotros o el país, debe darle su ayuda.

Yo tampoco hablé de los problemas urbanos recién cuando alguien me dice, acá se van a crear problemas rurales, es cierto, que todos los problemas rurales son mucho más graves pero no es función de este Seminario, acá estamos hablando de problemas rurales, por lo tanto no creamos de que el problema termina en el campo, pero estando nosotros enfocando el problema del campo podemos evitar que el problema rural contribuya a agravar el problema urbano. Además, acá tiene que haber un proceso de capitalización, en cada uno de los sectores, está bien, el Gobierno tiene que ayudar, tienen que venir créditos externos y todo eso, pero lo principal es que cada uno trate de capitalizar que es capital, es trabajo, producción producida y no consumida, entonces ahora cómo puede usted pedir que el pequeño productor se capitalice si no tiene ni siquiera lo suficiente para consumir. Entonces a ese si hay que orientarlo, hay que ayudarlo para que él mismo se vaya capitalizando, yo creo que la solución no está en regalarle a cada uno 100.000 guaraníes, sino en buscar la manera en que él pueda de alguna forma ir capitalizándose, ir superándose, claro que para eso muchas veces hace falta una política coherente de crédito, una política coherente de precios, una política coherente de información, tenemos que

orientarlo al pequeño productor. Se comprende que acá hay más de 100 productores que tienen mejor información de las que tenemos acá en su conjunto entonces sería utópico tratar de ayudar a alguien, es igual que ustedes me digan quiero ayudar al City Bank, bueno está bien, puede ayudarlo, pero es sumamente difícil cuando la gente está en contacto afuera ellos ya no necesitan ayuda, yo creo que el Estado no tiene por qué ser paternalista, el Estado tiene que tratar de que todos tengan las mismas oportunidades de ir desarrollándose, ese es el papel que yo veo para éste.

DR. NIKIPHOROFF

Había solicitado antes el Ing. Oscar Candia de la STP.

Es sobre un tema que el Ing. Isacio Cuevas había tocado un poco tangencialmente, y que el Dr. Fletschner lo había tocado bien claramente, cuando se había referido a su exposición a la mecanización el Dr. Fletschner había mencionado de que en Paraguay, siendo abundante el recurso de la mano de obra se hizo una política o se incentiva la importación de grandes maquinarias o de tractores, y que pareciera ser un poco incoherente esa política, sin embargo, yo me pregunto, cómo podría haberse producido digamos el plan trigo o el plan soja si no hubiésemos importado o hubiésemos tenido esas maquinarias, esos tractores, o sea, para mí habría que diferenciar un poco lo que es el pequeño productor, mediano y gran productor, porque es imposible hacer 500 hectáreas de soja sin tractor o sin cosechadora ahora el productor algodónero de 1 o 2 hectáreas es lógico que no sea conveniente ni valga la pena que tenga un tractor ya sea de 5 HP verdad, o sea en ese sentido, y sobre todo él lo había dicho pensando un poco tal vez en el hecho de la mecanización desplaza la mano de obra, pero tampoco eso en

el caso de Paraguay no es cierto, por un motivo fundamental se desplaza mano de obra. existe una ocupación total o casi total, entonces al entrar una maquinaria desplaza a esa gente, porque esa maquinaria hace el trabajo de 5, 10 o 20 personas, sin embargo, cuando hay subocupación en el campo, cuando no hay ocupación plena, cuando hay desocupación, los cultivos por ej. de 500 o 200 hectáreas requieren mucha mano de obra sobre todo en época de carpida están utilizando los vecinos que están situados en predios más chicos, están generando al contrario más trabajo, porque se expande la frontera agrícola y aparte de eso los servicios conexos que requieren la mecanización, o sea en el caso por ejemplo paraguayo, no se da a mi criterio esa situación, no sé si el Dr. Fletschner tiene algo que aclarar.

DR. FLETSCHNER

Sí, creo que acá hay que enfatizar algunos puntos; en primer lugar, yo no me opongo a la mecanización, nunca dije, lo que creo es que la mecanización que se está ocupando responde totalmente a los precios de los factores del país, en segundo lugar, yo no entendí muy bien la explicación que dio el Ing. Candia del desplazamiento con la mecanización, sólo ocurre cuando hay plena ocupación, yo creo que es todo lo contrario, perdóneme, pero si hay subocupación el desplazamiento es aún mayor, pero dejando eso al margen, yo creo que hay un problema, acá hay que diferenciar bien hay dos tipos de capitales. un tipo de capital es el que sustituye la mano de obra y otro tipo de capital es el que incluso incentiva el uso de mano de obra, la mecanización grande sobre todo es del tipo que normalmente sustituye a la mano de obra, pero existen otros ..//...-

tipos de capital que pueden usarse para mejorar la producción incluso activando o empleando más mano de obra que son el empleo de una serie de semillas mejoradas, una serie de fertilizantes, y otras cosas que requieren mayor utilización de mano de obra no sólo en el momento de la aplicación sino en el momento de mayor cosecha.

Repito yo no estoy en contra de la mecanización percé, estoy de acuerdo, ninguna de las producciones de trigo de 1000 o 2000 hectáreas que tenemos acá iba a ser posible con bueyes o es prácticamente imposible, pero hay un punto en el cual se excedieron ustedes ven de que ahora ya no, pero hubo un momento en que acá hubo un exceso de mecanización dándose simultáneamente un desempleo bastante fuerte, yo creo que ambos aspectos tienen que conjugarse de alguna manera, repito no creo que haya nada que esté totalmente malo lo importante es meditarlo y observar la solución desde el punto de vista económico y desde el punto de vista social incluso desde el punto de vista político y cualquier problema social, tarde o temprano va a ser un problema político, si no lo es hoy, será mañana, si no es mañana será un día después, pero lo que queremos es lograr una mejora, no estoy ni defendiendo ni atacando, lo que queremos es ver de que ciertos problemas sean superados al correr del tiempo.

DR. NIKIPHOROFF

Pienso que ese sería un tema interesante a tocar en las discusiones de grupo de mañana, el tema esto de la mecanización.

DR. SILVIO APODACA ROMERO (Fondo Ganadero)

Pareciera acá los efectos de aclarar algunos puntos como muchos acá que están presentes seguramente están un poco no bien aclarados en el sentido de que en la década del 80/81 o censo 81 dice acá de que aproximadamente en el país hay 6.500.000 cabezas, y de los cuales la exportación apenas alcanzaba el total del país 3%, sin embargo, datos también no fidedignos porque los censo que tenemos también no son muy exactos, en la década del 60 y 70 ya el Paraguay se aproximaba a los 4.500.000 cabezas y las exportaciones orillaban allá por los 30% a los efectos de más o menos una opinión particular. Lo que sucede acá no es que la ganadería se ha venido a menos, yo creo que en el sentido de que al menos a la institución a la que yo pertenezco, ayer ya uno de los comentaristas ha mencionado que en el sector pecuario o agropecuario el país ha destinado más o menos 400 millones de dólares, de los cuales 25% aproximadamente al sector pecuario; uno se preguntaría de que los 100 millones más o menos invertidos en el sector pecuario y parece que la ganadería está viniendo a menos, no es a los efectos de defender, pero es interesante aclarar esto lo que pasa es que en la década del 70 al 80 y pasado ya 80 que sabemos que el poder adquisitivo de la población del país, prácticamente ha aumentado, por decir un pequeño ejemplo, en la ciudad de Stroessner se consumía 20 cabezas en el año 68 - 70 pero llegó a consumir 150 cabezas en la época pico de Itaipú, entonces el consumo del país ha aumentado bastante dentro del mercado interno, eso es una de las razones, aparte de eso, sabemos la ida, no muy legal del ganado en pie, y todos sabemos también que ha mejorado mucho el aspecto genético, general y sanitario de la hacienda y por decir por ejemplo en el Chaco, en este momento se tiene 400.000 hectáreas

de praderas cultivadas, también zonas de la región Oriental de la zona de Curuguaty, Canindeyú, todos que no han sido ganaderos hace 15 años. actualmente en gran parte está destinado a la ganadería: es nada más que para una aclaración porque pareciera que hoy 3% de las exportaciones era muy baja y que la ganadería estaba viniendo a menos, es nada más una colaboración.

ING. MARIA NOCE DE MEZA

Yo no quería hacer ninguna pregunta al Dr. Fletschner, solamente aumentar un poquito la acotación que hizo a la respuesta que le dió al Ing. Quiñónez. Respecto al desarraigo de la tierra que tienen los productores, creo que uno de los principales problemas o de la causa de ese desarraigo es la misma capacidad de producción de las fincas agrícola o del suelo, y el desequilibrio ecológico que se está notando en muchas áreas, estos efectos más visibles se nota en la migración interna de campesinos.

Yo siempre digo que no existen campesinos sin tierra, sino campesinos sin suelo, ahora bien cuando hablo de capacidad de producción de suelo, me refiero a la actitud de los mismos en producir tal o cual cultivo, y estos errores se cometieron a través de asentamientos humanos no adecuados con la capacidad de los suelos con sus consecuentes problemas que son conocidos por todos, por tanto, yo creo que debemos detenernos a pensar seriamente sobre cómo, dónde y hasta dónde y hasta cuando producir teniendo en cuenta la riqueza de nuestros recursos naturales y la disponibilidad de este capital, también estoy un poco en desacuerdo con el expositor al decir que nuestro país es pobre, yo creo que no somos pobres porque tenemos una inmensa riqueza en nuestros recursos naturales renovables y también el estoicismo de nuestros pequeños productores.

Sí yo quería nomás acotar de que el desarraigo en sí del productor no trae solamente un problema social, sino que también trae en sí un problema económico referente a lo que sería los productos de subsistencia, en qué sentido estoy hablando, de que directamente quienes son los que plantan los productos de subsistencia como ser mandioca, poroto, maíz, son directamente los pequeños productores y una vez que nosotros desplazamos directamente a esos pequeños productores, qué ocurre con estos productos, comienzan a aumentar los precios o sea comienza a haber una disminución de oferta de estos productos, por lo tanto un aumento en los precios en estos cultivos. O sea, que no solamente es un problema social, sino que al mismo tiempo, tenemos un problema económico que como bien había dicho el Dr. Fletschner, que no es aquí solamente, sino en Bolivia, Colombia, y para no ir tan lejos tenemos la experiencia que es el Brasil que actualmente está viviendo este problema.

DR. NIKIPHOROFF

A mi me gustaría comentar, como se está tocando el tema del desempleo. Sé otro grupo que está haciendo una investigación sobre la situación ocupacional del joven en zona minifundiaria, en zonas de Gran Asunción, y realmente asusta los datos que están saliendo de esa encuesta, dado que hay toda una migración, realmente no existe una sola familia que no tenga por lo menos dos o tres de sus hijos que no están migrando.

Tenemos preguntas subjetivas preguntando al joven a ver qué es lo que quisiera hacer y le damos opciones y el porcentaje que tiene interés en quedarse en el campo es realmente muy bajo, la mayoría

busca trabajo urbano o estudia o migra al exterior. Entonces todos esos datos saldrán de acá a un tiempo creo que van a ser bastante interesantes de analizarlos, nada más que como una preocupación que hemos estado observando.

Alguna otra pregunta, ya estamos sobre la hora, le dejamos al Dr. Fletschner redondear si quiere con respecto al comentarista.

DR. FLETSCHNER

Yo creo que ya hemos redondeado algunas aristas, de cualquier manera esta tarde van a volver a sufrirme, así que cedo la palabra a quien quiera.

DR. NIKIPHOROFF

Bueno, entonces si no hay otra cosa relevante, agradecemos al expositor y al comentarista, esta sesión tan interesante.

LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL DEL PARAGUAY: SITUACION Y PERSPECTIVAS

Por Fulvio Monges Ocampos

INTRODUCCION

Deseo expresar en primer término mis agradecimientos muy sinceros a los organizadores de este Seminario Nacional sobre Política y Estrategia de Desarrollo Agropecuario y Rural, por su gentil invitación para participar como expositor sobre el tema: Política de desarrollo regional del Paraguay-Situación y Perspectivas.

En esencia es una materia de por sí compleja, apasionante y hasta controvertida por introducir en la planificación del desarrollo, la variable espacial, tanto en su capítulo de Diagnóstico, como en el Plan enriqueciendo su contenido descriptivo y analítico en el primer caso, e introduciendo esa dimensión espacial en los objetivos y estrategias; en las políticas y medios de acción, en los programas y proyectos específicos. Sobre todo, en el capítulo del Plan y sus aspectos conceptuales, surgen en ocasiones aspectos que son objeto de controversia, técnica o política; dado que en este último caso pueden existir presiones de tipo regional, o extrarregional, a nivel subnacional o supranacional, originado en factores económicos o extraeconómicos, estructurales o coyunturales.

Sin embargo, aún cuando estas restricciones existen en la realidad, es importante realizar el ejercicio de la política regional de desarrollo, lo que supone necesariamente introducir en los esquemas técnicos, cierta dosis de pragmatismo, a fin de facilitar en lo posible la viabilidad de ejecución de los Planes en función de los objetivos superiores de la estrategia global de desarrollo.

JUSTIFICACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL

Hoy día la importancia del desarrollo regional, a nivel subnacional es una discusión en general ya superada. Pues, existe el imperativo de la Integración Latinoamericana en el marco de la ALADI, para el caso de nuestros países, pasando por las etapas previas de la integración a nivel subregional, tales como Cuenca del Plata, Pacto Andino, Urupabol y otros similares del continente.

Pues, cabe destacar que la coyuntura económica actual está exigiendo la urgente revisión de los modelos de crecimiento de nuestras economías, basados fundamentalmente en la estrategia de crecimiento hacia afuera programado. Actualmente se habla en nuestra región Latinoamericana, de serias restricciones de colocación de nuestras materias primas y productos semielaborados a nuestros mercados tradicionales de ultramar; de severas limitaciones de financiamiento externo; de avances tecnológicos sumamente rápidos en los países industrializados y de deterioro de los términos del intercambio, y de otras restricciones para un desarrollo autosostenido. En circunstancias, en que el potencial de recursos naturales, a nivel de nuestros conocimientos, es ponderable.

Todo lo anterior alienta la tesis de estimular la integración de las economías de los países de la región, en un marco de una mayor cooperación y complementación posible. Y cuanto más rápido se transite por la instrumentación de dicha política continental, más viable sería la superación de los fenómenos coyunturales actuales y la dinamización del proceso de desarrollo.

LAS IMPLICANCIAS DE LA INTEGRACION REGIONAL

Lo anteriormente expuesto, pone en evidencia la necesidad de acelerar la integración de nuestros países a nivel subnacional, para facilitar su inserción en el esquema de desarrollo de la región latinoamericana, y la de ésta en la economía mundial.

LAS EXPERIENCIAS RECIENTES DEL SELA

En este punto cabe una reflexión del Dr. Ignacio Basombrío Zender, Director Alterno de Consulta y Coordinación de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, quien entre otros aspectos afirma:

"La región atraviesa por una circunstancia particularmente crítica, no sólo porque los indicadores macroeconómicos así lo demuestran, ni porque ciertos índices sociales acreditan la complejidad de la circunstancia, sino, además, porque en el ámbito internacional se producen cambios cada vez más rápidos y profundos, que pueden agravar la situación del subdesarrollo regional y convertir en más marginal la participación de América Latina y el Caribe en el contexto de la economía mundial.

Por ello, todo proceso de reflexión, todo esfuerzo intelectual destinado a explicar y entender mejor las circunstancias económicas, políticas y sociales, constituye un serio paso adelante para conseguir una afirmación de determinados valores y principios fundamentales a partir de los cuales la región puede y debe recuperar su capacidad de crecimiento, su aptitud para innovar, su habilidad creativa, sus posibilidades para plantearse, ante nuevas circunstancias, respuestas inéditas y adecuadas a la realidad.

Para muchos observadores ajenos a la región, que no logran en verdad entender la realidad, se debe partir del carácter heterogéneo de América Latina y el Caribe. Sobre la base de tal apreciación se concluye que no resulta posible buscar, a través de un diálogo con la región, entendimientos que hagan posible lograr mejores términos en la relación de nuestros países con el mundo industrializado, inclusive, con las naciones en desarrollo.

Sin embargo hay que ser sumamente cuidadosos con esta apreciación sobre el carácter heterogéneo de la región. Es cierto que existen realidades nacionales diversas. Que los países de América Latina y el Caribe registran importantes diferencias en cuanto a la dimensión de sus territorios, de la estructura y magnitud de la producción de bienes y servicios.

Pero también es cierto que en las relaciones económicas externas existen más elementos que unen a los países de la región que factores de división. Ello hace posible pensar, por tanto, en la posibilidad de llevar a cabo, con la necesaria decisión política, esfuerzos orientados a profundizar y desarrollar la integración y la cooperación regional.

El carácter heterogéneo de la región, al igual que muchos otros elementos que caracterizan a su realidad, debe ser materia de un permanente análisis y estudio para lograr no un debilitamiento sino, por el contrario, el fortalecimiento de la presencia regional en el ámbito de la comunidad internacional".

El objetivo básico del desarrollo regional: Es configurar una región homogénea y funcional, reduciendo las disparidades regionales. Esto es entre los países de una macro región como la latinoamericana, o a nivel subnacional, mediante una distribución menos diferenciada del

ingreso, de la población y de las fuerzas productivas, aprovechando al máximo las potencialidades de los recursos disponibles, lo que supone desde luego, la toma de acciones racionales orientadas a una mejor asignación de factores para controlar el proceso de cambios a nivel espacial, en el contexto de una estrategia global de desarrollo.

Se insinúa de este modo que el sistema de libre competencia, es decir, el modelo de crecimiento tradicional, no ha logrado sino acentuar las diferencias de la estructura territorial y de las estructuras económicas, lo que supone la necesidad, la conveniencia y hasta la urgencia de tomar acciones deliberadas y coherentes, que tiendan a transformar la configuración espacial actual a otra que responda a los patrones normativos de la estrategia y la política de desarrollo.

PROCESO DE DESARROLLO HISTORICO

A nivel latinoamericano, el proceso de desarrollo espacial en base al modelo tradicional, ha sido fundamentalmente de tipo costero, habiéndose concentrado la población y las actividades productivas en ciertos centros dinámicos, en respuesta del modelo primario-exportador. Esta etapa permitió a su vez la generación de excedentes en el sector comercio y finanzas, con lo que emergió la siguiente etapa; es decir la urbanización y de ésta, dadas las economías de aglomeración, la iniciación del proceso de industrialización.

En el caso paraguayo, el proceso ha sido similar, dado que las corrientes migratorias de principios del siglo XVI, se localizaron, en función de la disponibilidad de los recursos naturales, a lo largo de los ríos navegables, particularmente en la cuenca oriental del Río Paraguay y, en especial, en la comarca asuncena. Más adelante, este proceso de poblamiento y de localización de actividades productivas se efectúa a

B.III.4-6

lo largo del ferrocarril y de algunos caminos troncales de penetración hacia el interior, conformandose así el hinterland de la comarca Asuncena, en un área semicircular de unos 150 km de radio (respecto a Asunción), que es precisamente la zona de poblamiento antiguo, y por ende de mayor presión sobre el recurso suelo, para fines de producción primaria y agroindustrial.

Aún cuando en las décadas siguientes hubieron nuevas corrientes migratorias, en base al modelo de localización tradicional, que hizo que se instalaran nuevas colonias, en el este y sur-este de la Región Oriental y más adelante, en la zona central del Chaco Paraguayo, la preeminencia del desarrollo espacial de la comarca asuncena era evidente, llegándose en 1950 a una situación en que la ocupación física y económica del territorio nacional, presentaba un modelo primal de su sistema urbano y una alta proporción de población rural dispersa.

Este perfil se modificó gradualmente a partir de 1960, con la política del Gobierno Nacional de la "Marcha hacia el Este". Sin embargo el Censo de Población y viviendas de 1972 indicaba que aún en el área metropolitana de Asunción y áreas circundantes de poblamiento antiguo, se manifestaban los siguientes índices de concentración espacial:

	<u>% sobre total nacional</u>
Proporción de población nacional	47
proporción de población urbana	88
Proporción de población PEA	51
Población que trabaja en la Industria	66
Población que trabaja en Serv. básicos	73
Población que trabaja en Serv. generales	76

% sobre total nacional

Carreteras asfaltadas	44
Abonados telefónicos	84
Parque automotor	81
Usuarios de energía eléctrica	84
Servicios hospitalarios (Nº de camas)	89
Matrículas de educación primaria	42
Matrículas de educación secundaria	66
Matrículas de educación superior (aprox)	95

Lo anterior explica de por sí el esfuerzo gubernamental de la "Marcha hacia el Este", con el objetivo de encausar a la población migrante hacia las nuevas áreas de alta potencialidad productiva, particularmente en la región del Plan-Triángulo, definida por el perímetro Asunción-Ciudad Presidente Stroessner-Encarnación, en la que se concentró la política de inversiones públicas en infraestructura económica y social.

Es de destacar aquí dos aspectos fundamentales:

1. El modelo de crecimiento económico espacial tradicional, explicaba en buena parte el nivel y el ritmo de subdesarrollo del país;
2. El modelo de desarrollo planificado de la "marcha hacia el Este" y casi paralelamente, el de la "Marcha hacia el Oeste" explicaría el vigoroso impulso hacia el desarrollo que efectivamente se logró desde mediados de la década del 70.

LA DIMENSION ESPACIAL DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El Plan 1985/89 reconoce la necesidad de una mayor integración física y económica del territorio nacional, particularmente entre las dos regiones naturales: La Región Oriental y la Occidental o Chaco Paraguayo, lo que a su vez supone un gran desafío que rebasa no sólo el horizonte temporal del mediano plazo sino además contempla las acciones gubernamentales ya asumidas particularmente a partir de la década del 60 y se proyecta en el contexto del largo plazo, para el logro de los siguientes objetivos nacionales que tienen plena vigencia:

- Aumentar el bienestar popular para consolidar la paz social,
- Integrar física y económicamente el territorio nacional, y
- Superar la mediterraneidad.

PROPUESTA DE REGIONALIZACION

Con el propósito de avanzar por el camino de la integración del País, en atención a los objetivos ya expuestos, la Secretaría Técnica de Planificación, elaboró un estudio de base, con la cooperación técnica de organismos especializados de las NN.UU. que propuso el siguiente esquema de regionalización, en base a las características de los Recursos Naturales:

Región I: Centro Sur

Está conformada por los departamentos de Cordillera, Central, Guairá, Paraguarí, Caazapá, Misiones y Ñeembucú.

Tiene una superficie de 50.339 km². y presenta dos áreas principales. En el centro de la región posee suelos agrícolas de las series Independencia, Asunción y Caacupé, ligeramente ondulados con escasa cobertura forestal; es una región de antiguo poblamiento, con alta densidad poblacional por superficie agrícola, con numerosos minifundios y suelos desgastados por el uso prolongado con técnicas rudimentarias, que permiten rendimiento relativamente bajos; hacia el sur, los suelos son de origen transportados de la serie Basin, muy planos y bajos, por lo que se inundan permanentemente. Su potencial es principalmente ganadero.

El área cultivable de esta región se encuentra ocupada y explotada en una alta proporción, salvo una pequeña parte ubicada al norte del Departamento de Caazapá. Por su densidad poblacional y por las características de sus recursos naturales, se ha transformado en una región expulsora de población aún cuando cuenta en términos generales, con la mejor infraestructura del país y sus suelos centrales están próximos al principal mercado interno, el Área Metropolitana de Asunción

Región II: Este

Está formada por los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Caazapá y Canendiyú. Tiene una superficie total de 58.385 km². Sus suelos son residuales de la serie Alto Paraná en su gran mayoría y derivados de roca basáltica y arenisca. Tienen un alto potencial pecuario y forestal y en ella se encuentra una gran cubierta boscosa, que constituye la mayor reserva forestal del país.

B.III.4-10

Es una zona de colonización reciente, con escasa infraestructura vial de servicios en la mayor parte de su territorio. Los rendimientos de los cultivos agrícolas son buenos, especialmente la soja que es su principal producción. Posee el potencial forestal y agropecuario más importante del país y por lo tanto, es una región de atracción de población, tanto nacional, como extranjera.

En ella se están construyendo 2 proyectos hidroeléctricos binacionales Itaipú y Yacyretá (la Represa de Yacyretá está ubicada en el límite de Itapúa con Misiones) y cuenta con los dos centros urbanos más grandes, después de Asunción, Ciudad Presidente Stroessner y Encarnación.

Región III: Norte

Incluye los departamentos de San Pedro, Concepción y Amambay. Su superficie total es de 50.986 km² y sus suelos son residuales, derivados de arenisca, o bien, son suelos transportados, con ciertas restricciones para la agricultura.

Es un área de colonización agrícola reciente, pero aún, su densidad poblacional en relación a los suelos cultivables es baja, ya que presenta potencialidad agropecuaria no utilizada, especialmente en los departamentos de San Pedro y Concepción, aun que de inferior calidad y magnitud a la de la Región Este.

Parte de su superficie se encuentra actualmente con una cubierta boscosa de composición florística diferente a la región Este y tiene praderas de pastos naturales en el Centro y hacia el Norte.

Es una región tradicionalmente ganadera y forestal, con pocos recursos minerales no metálicos en el Noroeste. Su infraestructura vial es inadecuada (enripiada o terraplenada) y registra un tráfico permanente durante todo el año.

Región IV: Occidental

Corresponde al Chaco Paraguayo y es una extensa planicie de 266.926 km². de superficie. Está separada del resto de la Región Oriental, por el Río Paraguay. En su fisiografía, distinguen 3 unidades morfológicas: la planicie chaqueña, el Chaco Seco, que cubre el Centro Norte y Oeste; la planicie paralela al Río Pilcomayo, que sufre permanentemente inundaciones, y, el chaco húmedo, franja paralela al Río Paraguay muy próxima al pantanal matogrossense.

Los recursos naturales de esta región han sido muy poco explotados. De lo que se conoce, existen unas 330.000 has, con vocación agrícola en el centro Oeste, predominando en el resto los suelos con aptitudes ganaderas.

En general, es una región vacía, con un drenaje pobre, frecuentes anegaciones y limitaciones en sus suelos, por altos tenores de sales y de sodio, que pueden ser beneficiosos para el crecimiento del ganado.

Para finalizar lo referente al sistema nacional de regiones, es necesario destacar que la regionalización que se propone, concuerda con los siguientes planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo:

B.III.4-12

- Por tratarse de una caracterización y una diferenciación de regiones naturales entre sí, permitirá propiciar una especialización de cada una de ellas de acuerdo a sus propias potencialidades y restricciones.

- Lo anterior facilitará definir políticas agropecuarias y soluciones específicas por áreas, que ayuden a elevar la productividad del recurso suelo y de la mano de obra y generar producciones suficientes de materias primas concentradas espacialmente, que estimulen y hagan posible su industrialización; y

- Las especializaciones de la producción por regiones, de acuerdo a sus recursos naturales, permitirán también colaborar en el estudio de las funciones principales que deban cumplir los centros urbanos de cada una de ellas, para apoyar a la producción primaria y facilitar la instalación de agroindustrias, con lo cual se podrá planificar el desarrollo de esos centros, conjuntamente con sus áreas de influencia.

Además, como se trata de una regionalización de todo el territorio nacional, si se lleva a cabo una efectiva implementación de ella para todas (o en las más importantes) las instituciones del Sector Público, se podrá establecer una coordinación central desde la etapa de preparación de los programas de los organismos ejecutores, para que se lleven a cabo proyectos de inversión integrados por áreas (viviendas con energía eléctrica, agua potable, escuelas, etc., asentamientos de colonos con caminos,

créditos, asistencia técnica, centrales de acopio, etc.). Esto implica, en una primera fase, fortalecer un sistema central de planificación regional, sin pensar inicialmente en la creación de organismos regionales de planificación o en descentralizaciones administrativas, debido a la necesidad de consolidar el actual sistema de planificación.

Un aspecto que requiere especial atención, es la articulación del país con el exterior para disminuir los costos internos de transporte y racionalizar las vías de salida de los productos a los mercados externos. En este sentido, cabe hacer notar que no existe una influencia fronteriza definida sólo para las zonas limítrofes con un determinado país. La atracción que ejerce el exterior sobre el territorio nacional es bastante similar en todas las zonas, y así es que, de cualquier punto del país, los productos se orientan hacia el mercado que ofrece las condiciones más convenientes. Esto sugiere la necesidad de hacer coincidir y coordinar a nivel de regiones, los programas de infraestructura básica con los programas productivos, para integrar efectivamente a todas las áreas y permitir que los productos circulen fluidamente dentro del país y así se produzcan más opciones, para elegir las mejores alternativas de exportación, dentro del modelo de crecimiento hacia afuera.

EL MARCO DE REFERENCIA PARA LA INTEGRACION EN LA REGION OCCIDENTAL

La integración del Chaco debe ser planteada dentro de un esquema de desarrollo regional que irá incorporando progresivamente las distintas sub-regiones, sustentado en una nueva estructura institucional dotada de capacidad técnica y financiera autónoma, que sea la encargada de estudiar tratamientos preferenciales para las inversiones, tanto del capital nacional como del extranjero.

La integración económica del Chaco con la Región Oriental y los países limítrofes fortalecida con la construcción del puente sobre el Río Paraguay, a la altura de Concepción. Esta infraestructura vinculará dicho polo de desarrollo con la ruta transchaco, y a través de Pozo Colorado, General Díaz y Pozo Hondo se unirá con el norte argentino y Chile. La rehabilitación de la ruta Chaco-1, General Bruguez, Esteban Martínez y General Díaz, deberá tener el mismo objetivo de integración.

La investigación de los recursos naturales del Chaco, suelo y subsuelo, agua y minerales, deberá intensificarse a los efectos de una buena programación del desarrollo y una racional explotación de los mismos. Por ello adquiere particular importancia la instalación de "Centros Experimentales MR de los" en distintas regiones del Chaco.

El modelo de desarrollo agro-industrial habrá de intensificarse en las regiones que resulten aptas para su implementación, conforme a los estudios realizados; e incorporarse en forma experimental, el sistema de riego en la producción agrícola y ganadera; como así mismo, algún sistema de electrificación y comunicaciones apropiado al medio.

El Sector Público deberá intensificar su presencia en el Chaco, mediante la provisión de diferentes servicios, preferentemente en los campos de la educación y la salud; y orientar su acción para incorporar al proceso de desarrollo del país, la población indígena de esta vasta región.

EL MARCO DE REFERENCIA PARA LA INTEGRACION DE LA REGION ORIENTAL

Para facilitar la integración interregional de las Regiones ya citadas, será necesario proseguir con la ejecución de obras de infraestructura básica de transportes y comunicaciones, las cuales asumen alta prioridad y tienen plena vigencia en la presente estrategia.

El desarrollo y mejoramiento de la tecnología agropecuaria e industrial, el sistema de comercialización, la creación y fortalecimiento de empresas vinculadas a la agro-industria, se hallan estrechamente condicionadas por el desarrollo de los transportes y las comunicaciones; por tanto, una forma de seguir impulsando el desarrollo de las actividades socio-económicas es que el programa de inversiones públicas contemple progresivamente y dentro de las posibilidades, la pavimentación de las principales rutas del país, que las haga transitable durante todo el año.

Por su trascendencia para el desarrollo del país y la integración física del territorio, deberá contemplarse la pavimentación de las siguientes Rutas: Pilar - San Juan Bautista - Pilar-Ayolas; Coronel Oviedo- Yby Yaú; Mbutuy- Saltos del Guairá- Pto.Pte. Stroessner, San Juan Nepomuceno - Villarrica - Numí y su empalme con la Ruta Coronel Oviedo- Pto. Pte. Stroessner

El transporte por ferrocarril complementará una dimensión internacional de las facilidades para la exportación; razón por la cual el Gobierno Nacional deberá alentar la construcción del ferrocarril de la soja, que posibilitará al Paraguay una ventajosa salida al Atlántico, a más de la definición de un Centro de interconexiones de las redes principales del ferrocarril y el transporte por carreteras.

Se deberá actualizar los estudios tendientes a definir la posibilidad del establecimiento de un puerto de mar para el Paraguay en Itapirú, que por su posición geográfica, parece estar en condiciones de recibir buques de mayor calado en toda época del año. De resultar esto factible, Itapirú podría convertirse, en el futuro, en un punto de convergencia de todo el flujo de mercancías y servicios de las zonas de influencia de Ríos Paraná y Paraguay.

El transporte aéreo deberá continuar su expansión interna e internacional y, a ese efecto, se proseguirá con los programas de construcción y equipamiento de aeropuertos regionales; con la renovación y diversificación de la flota aérea y con la preparación del personal técnico para el cumplimiento eficiente de su misión.

PRINCIPALES PROYECTOS DE INVERSION PARA LA INTEGRACION INTERNA E INTERNACIONAL

A continuación se ofrece una lista de proyectos estratégicos en ejecución y a ejecutar que fueron incorporados en los Planes de Desarrollo, y que responden a los objetivos de una mayor integración física y económica del territorio nacional y de una adecuada inserción del Paraguay al esquema de la integración a nivel continental:

1. Proyectos hidroeléctricos binacionales.
 1. Proyecto Itaipú
 2. Proyecto Yacyretá

ii. Proyectos de infraestructura para la Integración del Territorio.

3. Ruta 6 "Dr. Juan L. Mallorquín"- Tramo Encarnación-Pte. Stroessner.
4. Ruta 9 "Carlos A. López" - Tramo Villa Hayes-Mcal Estigarribia.
5. Ruta Trans-Chaco.
6. Ruta 10 "Residentas" Tramo Mbutuy-Curuguaty-Salto de Guairá.
7. Ruta 5 "Gral. B. Caballero" Tramo Concepción-Yby-Yaú.
8. Ruta 5 "Gral. B. Caballero" Tramo Yby-Yaú-P.J.Caballero.
9. Ruta 3 "Gral E. Aquino" Tramo Cnel. Oviedo -San Esteban.
10. Ruta 4 "Gral. Díaz" Tramo S.J.Bautista-Pilar-Itapirica.
11. Puente Concepción - Puerto Militar.
12. Sistema de Energía Eléctrica- Eje Norte - Sur.

iii. Proyectos Estratégicos de Apertura al Exterior.

13. Estudio de la navegabilidad del Río Paraguay al sur de Asunción.
14. Aprovechamiento del Río Paraná en el tramo Río Yguaçu Encarnación-Posadas.
15. Proyecto Yacyretá - Exclusa de navegación.
16. Ampliación y mejoramiento del Puerto de Asunción.
17. Ampliación y mejoramiento del Puerto de Villeta.

B.III.4-18

18. Ampliación y mejoramiento del Puerto Pte. Stroessner.
19. Plan de expansión de la Flota Mercante del Estado.
20. Aeropuerto de la Ciudad de Pte. Stroessner
21. Aeropuerto de Bahía Negra.
22. Proyecto Yacyretá. Cruce vial sobre coronamiento de la presa.
23. Puente Internacional Encarnación-Posadas.
24. Puente Internacional Misión de Paz - Pozo Hondo - (Río Pilcomayo)
25. Puente Internacional. Formosa- Alberdi
26. Integración Ferroviaria con Brasil. (F.F.C.C. de la Soja)

iv. Proyectos de desarrollo agropecuario.

27. Consolidación de Colonias rurales de los departamentos de Alto Paraná y Canendiyú.
28. Desarrollo de área.
29. Proyecto de Desarrollo urbano rural del Departamento de Paraguarí.
30. Desarrollo rural del Eje Norte.
31. Desarrollo rural en Alto Paraná.
32. Proyecto Integrado de Desarrollo Agropecuario (PIDAP)
33. Tecnología para pequeños agricultores
34. Programa de desarrollo agropecuario.

35. Habilitación de 1.000 familias en el Eje Norte de Colonización.

OTROS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Cabe hacer referencia aquí a la Ley 550/75 de Fomento a las Inversiones para el Desarrollo Económico y Social, la cual mantiene la clasificación de industrias necesarias y convenientes para los diferentes proyectos de inversión que sean prioritarios, para el desarrollo nacional, de acuerdo con la legislación anterior (Ley 216/70); y además introduce la noción de regiones preferentes de desarrollo, otorgando mayores beneficios fiscales y extrafiscales a estos últimos, con el propósito de facilitar la localización de las actividades productivas en las áreas nuevas de mayor prioridad para el desarrollo regional.

En particular, las industrias necesarias se refieren a las que tienen como objetivo producir materias primas o procesarlas, contribuyendo al aumento de las exportaciones, o al abasteciendo del mercado interno a través de la sustitución de las importaciones; las convenientes, por su parte son las que producen a partir de materias primas importadas y contribuyen tanto al abastecimiento del mercado interno como del externo, estimulando el mejor aprovechamiento de los recursos nacionales.

B.III.4-20

Es de destacar así mismo que existen otras leyes que apuntan hacia el logro de los objetivos nacionales y regionales de desarrollo, como son las leyes sobre cooperativismo, el nuevo Arancel de Aduanas, la legislación del Instituto de Bienestar Rural, y otras disposiciones de carácter administrativo que en definitiva han contribuido y habrán de contribuir a configurar una nueva estructura espacial del desarrollo económico nacional.

ASPECTOS PARTICULARES DE LA ESTRATEGIA ESPACIAL DE DESARROLLO EN LOS AÑOS RECIENTES - PERSPECTIVAS.

Básicamente, la estrategia de desarrollo espacial del Paraguay responde actualmente al MODELO DE DESARROLLO DESEQUILIBRADO, en el sentido de privilegiar ciertas áreas del País respecto a otras, para acelerar el proceso de desarrollo nacional y aprovechar al máximo el potencial de recursos naturales. También a este modelo se le denomina estrategia espacial selectiva. La que se ha incorporado en los Planes de Desarrollo de Alto Paraná - Area de Influencia de Itaipú; de Itapúa - Misiones - Area de Influencia de Yacyretá; el Plan del Area de Influencia de la Ruta Transchaco; el del Proyecto Pilcomayo; y otros del Chaco Paraguayo.

Los objetivos de este modelo (expuesto por Perroux, Hirschman, Myrdal y Schumpeter), apuntan a la formación o consolidación de polos de desarrollo, para alterar la estructura espacial

tradicional, tanto en lo geográfico como en lo económico social y han influido, y seguirán induciendo un ritmo más acelerado de expansión de la economía, tanto a nivel global como interregional. En suma, se trata pues de un caso de desarrollo polarizado.

Pero simultáneamente, también se pusieron en vigencia MODELOS DE DESARROLLO NO POLARIZADO, particularmente en las microzonas donde se han localizado diversos Proyectos de Desarrollo Rural Integrado.

A nuestro juicio, ambos modelos se complementan, ya que en el primer caso, la política consiste en inducir el desarrollo desde los medios urbanos hacia las áreas rurales, en tanto que en el segundo caso, desde el entorno rural hacia los polos de servicios de menor jerarquía y de allí a los polos de desarrollo, más próximos; o según sea el dinamismo regional esos centros de servicios en transición, se constituirán adelante en polos de desarrollo, con las características que le son propias.

Otra variante de modelo de desarrollo espacial, en plena vigencia, se denomina PLANIFICACION REGIONAL INTEGRADA, de acuerdo con el Modelo Israelí, y se aplica fundamentalmente en los proyectos de desarrollo del Chaco Paraguayo, en áreas seleccionadas, según el cual deben establecerse proporcionales adecuadas de acciones interligadas de promoción agrícola, industrial y de servicios; diríamos una integración vertical de los procesos productivos, que puedan desencadenar, luego de algún tiempo, los efectos de la polarización. Es evidente

que este modelo o esta política, es más apropiada para la instalación de proyectos agro-industriales en áreas alejadas de los actuales polos de desarrollo a nivel subnacional. Particularmente, y dadas las distancias y los costos de transporte, de factores productivos y de bienes, hacia los principales mercados, se recomienda para los Proyectos de Desarrollo en el Chaco Paraguayo, tales como - el CEMELPA: el Proyecto de aprovechamiento múltiple de la Cuenca del Pilcomayo; el Proyecto de Aprovechamiento del Río Timane y otros.

EN SINTESIS

Paralelamente a la formulación de Planes Globales y Sectoriales, se inició en nuestro País el proceso de planificación regional, particularmente, desde mediados de la década del 70, con resultados muy satisfactorios, para acelerar el proceso de desconcentración gradual de las áreas de poblamiento antiguo, crear nuevos polos de desarrollo nacional, y acelerar el proceso de cambios de la estructura espacial, en el marco de la estrategia global de crecimiento hacia afuera programado, vía exportaciones, fomento de las actividades agroindustriales y sustitución selectiva de las importaciones.

Es dable reconocer así mismo el papel preponderante del sector público paraguayo en este proceso, como agente promotor e impulsor del desarrollo, teniendo como meta, la integración latinoamericana en el marco de la ALADI, previa integración de su estructura física, económica y socio-cultural.

Lo anterior implica que en cada década, por lo menos, deberán ajustarse las estrategias, o cuando menos sus fases y etapas, ya que las industrias que se instalen en el sentido amplio del concepto, tendrán que tener necesariamente la dimensión apropiada para los mercados de ALADI, a donde necesariamente convergen los esfuerzos de los países de la región. Esto supone por una parte la realización de mayores esfuerzos de complementación y cooperación económica entre nuestros países y para el caso de Paraguay, una nueva estrategia de desarrollo, para inducir desde esta parte del continente la transformación gradual del "desarrollo costero" de América Latina.

Pues, es evidente que nuestro País, por su posición geopolítica, por la dotación de sus recursos naturales y humanos, por el clima favorable para la realización de inversiones privadas de envergadura, por la construcción de grandes obras de infraestructura básica- nacionales y binacionales, y por sus antecedentes históricos, podrá en un tiempo no lejano, irradiar los impulsos del desarrollo desde esta parte de la América Interior.

Y para que ese desarrollo económico y social pueda beneficiar a la mayoría de la población paraguaya, será necesario que nuestros empresarios y nuestras fuerzas productivas comprendan de que el Gobierno Nacional tiende a la preparación y consolidación sistemática de ese escenario, que a mayor plazo posibilitará la superación definitiva de los factores que se oponen a nuestro desarrollo, para que nuestras generaciones futuras transiten por las etapas superiores de progreso y bienestar.



ING. RONALDO DIETZE GT/MAG

Realmente es un poco lamentable, porque creo que es un tema sumamente interesante, sobre todo hay cosas con las que no estoy totalmente de acuerdo con los expositores y pienso que eso podría ocurrir también con los demás participantes, y ahora intercambiaremos ideas, a través de la discusión.

ING. ARISTIDES RAIDAN GT/MAG

Dr. Monges, Ud. señaló que uno de los objetivos principales de la política de desarrollo regional es reducir las diferencias regionales,

A mi me parece que evidentemente algunos de los instrumentos de esas políticas como los planes de desarrollo regionales, han tenido cierto éxito sobre todo en conseguir una mejor distribución de la población y en la provisión de la infraestructura física para algunas regiones. Pero al mismo tiempo me parece que ha contribuido a ahondar, o crear otro tipo de diferencias, como por ejemplo distribución de ingresos, etc. No sé si usted coincide conmigo.

DR. FULVIO MONGES

Me parece bastante interesante la pregunta, y necesariamente voy a coincidir por razones de mi pellejo, pero tenemos que tener en eso digamos como en rédito, creo que nuestra experiencia de planificación regional aquí ha sido un poco heterodoxa, en sentido de que nosotros hemos hecho digamos,

B.III.6.2.

experiencia de planificación regional en áreas seleccionadas, sin pensar en lo que ocurriría en el resto. Los trabajos que nosotros hemos hecho a principios de la década del 80, descripción del espacio nacional y propuesta de regionalización debimos hacerlo antes, digamos en 1970. Pero naturalmente de dos formas se puede mover un carro, verdad? O estirándolo o empujándolo. nosotros creo que lo hicimos al estilo guairéño, entonces, primero hemos hecho los planes sin tener en cuenta, el resto del entorno nacional, porque Itaipú ya era una realidad y entonces nuestro objetivo, ahí no era precisamente, el objetivo ortodoxo de mejorar la distribución regional de la población. estaba implícito de alguna forma, pero nuestro objetivo no es explícito en el plan de desarrollo del Alto Paraná era fundamentalmente sacar el mayor partido posible del proceso de construcción de las represas, entonces qué significaba eso para nosotros? Significaba vender lo más posible bienes y servicios a Itaipú durante su proceso de construcción, y en cierto modo ayudar o colaborar a un proceso de ordenamiento urbano, más bien y se hizo, recuerdo en aquellos tiempos con Monitor. Si mal no recuerdo, para trabajar un poco en esa cuestión de desarrollo de la zona urbana, de Stroessner. Hernandarias, Pte. Franco, es decir, coincido plenamente en que en nuestro país, en efecto, no hemos podido cumplir con todos los objetivos, porque probablemente en otras zonas se ha agravado unos problemas. No obstante, para el caso de la suma central, donde era la zona diría yo, deprimida, por siglos de baja propiedad, etc. ha sido una solución. Yo diría que la zona central y en particular la zona de Paraguari, que es una zona típica está teniendo su solución por dos razones, porque ha

sido una zona, de antiguo poblamiento, dadas las nuevas expectativas en las áreas de colonización reciente y de influencia de las represas, etc. entonces estas áreas de poblamiento antiguo han sido áreas impulsivas, desde el punto de vista digamos del movimiento migratorio de su población, entonces ha habido menos presión en esta parte del país sobre el recurso suelo, , o los demás recursos productivos, por una parte. y por otra parte, no es cierto? se solucionaba de alguna forma el desplazamiento de la población áreas nuevas, donde se quería estimular, entonces en ese sentido, yo quiero creer de que nosotros hemos hecho algo así como podríamos decir islas de desarrollo regional, porque no hemos hecho lo que se llama técnicamente la planificación regional a escala nacional, nosotros no hemos compartido esa cuestión, no hemos tenido tiempo de hacerlo, y tampoco teníamos posiblemente técnicos en esa materia no?. eso es lo que podríamos adelantar respecto a su pregunta, nuestra primera experiencia en planificación regional es la Secretaría Técnica de Planificación, lo tenemos desde el año de 1974 en que se hace un primer diagnóstico socioeconómico, del área de influencia de Itaipú, utilizando la metodología de la elaboración de planes nacionales de desarrollo, sin ningún tipo de análisis de tipo estructura territorial, estructura espacial, etc. entonces es eso lo que podríamos decir. Conclusión, hemos cometido fracasos, errores hemos tenido y hemos estamos conciente de ello, y también hemos tenido logros importantes, y creo yo que hasta ahora, verdad? de lo que no se ha podido hacer es una evaluación en serio, no digo de los planes regionales en particular, sino de todos los planes nacionales de desarrollo, porque no ha habido suficiente instrumentación de los planes de desarrollo, sean nacionales, sean

B.III.6.4.

regionales, sean sectoriales, sean globales, etc. por una falta, digamos de sistema apropiado de planificación nacional, y también por falta de un instrumento de planificación a corto plazo que en otros países se llama planificación operativa, que tiene que ser el instrumento que naturalmente ayuda, no es cierto? a que se ejecuten las metas, de los planes de más largo alcance, por una parte, y si hay fenómenos coyunturales adversos, tiene que tratarse de superar en lo posible esos fenómenos. Por eso yo coincido plenamente con la posición que ha tendido el Dr. Digno Martínez López en que el Plan de Desarrollo Rural de Influencia está archivado, efectivamente, eso quedó a nivel de discusión técnica, y no a nivel de decisión política, pero eso naturalmente es una cuestión que incluso ocurrió con los planes nacionales de desarrollo en la mayoría de los países latinoamericanos, como consecuencia de la crisis económica y financiera internacional, entonces a los tres meses de haberse lanzado muchos planes de desarrollo, entonces pasaron de moda, por que el problema no era desarrollo económico, sino crisis de coyuntura. Nosotros en Planificación, dejamos de hacer planes de desarrollo. Nuestro plan de Desarrollo último fue en 1977-81 ahora tenemos uno 1985-1989, se hicieron planes de corto plazo, entonces el problema no era de desarrollo económico, ni global, ni sectorial, ni regional, era coyuntura, coyuntura recesiva primero, depresiva después, proceso de recuperación y reactivación económica.

ING. VICTOR HUGO AYALA (B.C.P.)

La verdad que hubiera sido una lástima, hacer esta media hora de discusión, pienso que el Dr. Monges es una de las personas más versadas en el tema de la planificación regional.

El hace mención desde el año 1974, en que la Secretaría Técnica, elaboró aquel primer plan de desarrollo regional, pienso quizás que el Plan Triángulo también podría haber sido un Plan de Desarrollo Macro-regional, llamémosle así verdad?. Y quizás haya otros planes micro-regionales actualmente, como serían los planes de desarrollo rural integrado de ciertas zonas no específicas. Le preguntaría al Dr. Monges, si esa apreciación personal estaría correcta y si él nos pudiera un poco mencionar cuáles serían esos planes microregionales de relevancia que este momento de alguna u otra manera se están implementando.

DR. FULVIO MONGES (STP)

El Plan Triángulo en realidad, tiene el nombre de Plan Triángulo, tiene el nombre de Plan, verdad? y la forma de un triángulo, pero en realidad es un estudio de recursos naturales a nivel de reconocimiento hasta donde se ha podido, verdad?. y vendría a constituir o su función fundamente, creo yo, que podría haber constituido para los que hacen una planificación regional, un aporte para la descripción territorial, para el análisis de la estructura territorial o de una región. Entonces yo diría que en base a ese mejor conocimiento de los recursos naturales en el área Asunción-Stroessner-Encarnación se pudo adelantar políticas de desarrollo regional sin que se tuvieran planes de desarrollo regional allí, por ejemplo, la marcha hacia el Este, no es un Plan, digamos así orgánicamente concebido, sin embargo es todo un éxito la política de desarrollo regional, es todo un éxito del Instituto de Bienestar Rural que su Unidad Ejecutora, su Unidad Mentora, no es cierto? propulsora, entonces en pos de ese Plan Triángulo, se ejecutó una serie de políticas que no solamente ayudó a la solución de ciertos problemas nacionales inscriptos

B.III.6.6.

en ese triángulo, sino además ayudó a solucionar muchos problemas de tipo sectorial y de tipo nacional en materia de desarrollo económico, por supuesto, los presupuestos de desarrollo integrado procedieron en el contexto de esa área del triángulo. Eje Este de Colonización, allá por Repatriación, Juan L. Mallorquín, y no sé que más, Bueno, ahí tenemos varios florecientes municipios actualmente, podríamos tener otros ejemplos, el Eje Norte de Colonización, antes de que tuviéramos nuestros planes de desarrollo Regional, tipo Area de Influencia de Itaipú, tipo Area de Influencia de Yacyretá, harían esfuerzo de desarrollo micro-regionales en todo caso, todos los proyectos integrados de desarrollo rural están para mí, en ese contexto.

Una región plan es una cosa mucho más compleja, de repente la gente cree que un Departamento, una división política o administrativa que nuestro país puede ser un Departamento, puede ser una Región Plan, y eso no necesariamente tiene que ser así, nosotros de 407.000 kilómetros cuadrados propusimos cuatro regiones, y eso para comenzar, hasta tanto tengamos una mejor apreciación de las heterogeneidades u homogeneidades regionales. Eso es lo que podríamos nosotros adelantar, yo agradezco la apreciación del Ing. Victor Hugo Ayala y agradezco la intervención de los amigos y colegas aquí, y desde luego precisamente este momento es para dialogar. Entonces yo eso es lo que podría decirles, tenemos en cierto modo ciertos planes de Desarrollo, pero no bien concebidos desde el punto de vista de la Ortodoxia, de la metodología y de la técnica, porque hemos sido presionados por las circunstancias. Primero construimos una ruta transchaco y después estudiamos su área de influencia, a ver si qué tipo de aprovechamientos obtendríamos. Primero se suscribieron tratados de Itaipú, de Yacyretá y después estudiamos qué cosa haríamos de su área de influencia, no al revés.

En realidad, esto quiere decir que las cosas lo hubiéramos hecho con mayor tiempo, si tuviéramos más grado de libertad para poder elegir nuestras decisiones, seleccionar nuestras decisiones, entonces primeramente estudiaríamos la región Plan desde el punto de vista fisiográfico, geográfico, etc. la dotación de recursos, y después de eso veríamos qué cosa hacer ahí. Nosotros de repente nos encontramos ya con un bicho raro, un proyecto tal, y después vimos que a partir de aquí podíamos sacar tal o cual ventaja en muchos casos yo diría que de un modo muy general y eso para no alargar tanto, en nuestro país ha habido una especie de intuición a nivel de Gobierno, y en varios casos, esta intuición era una percepción inteligente de las cosas en que había ciertos recursos naturales allí en esta área.

En base a esa dotación de recursos naturales, que para los especialistas de recursos naturales, no solamente es importante el inventario, sino también la evaluación de los recursos, es decir para qué usos alternativos sirve.

Nosotros no tenemos un inventario de los recursos y menos todavía una evaluación completa de nuestros recursos.

Pero hay una apreciación intuitiva o inteligente de que están ahí los recursos naturales, y entonces para poder desarrollar o potenciar como dicen otras gentes, había que poner ahí infraestructura, e infraestructura significaba fundamentalmente unos caminos, entonces al llevar ahí los caminos, fue la colonización y la reforma agraria y las escuelas y los centros hospitalarios y después las agroindustrias, entonces en cierto modo lo hemos hecho de una forma muy especial, tal vez desordenada, pero hemos tenido algunos logros. Por eso quiero creer que nuestro modelo

es bastante suit generis y es bastante pragmático y en algún momento tendríamos que sentarnos a reflexionar a ver, si la cosa no pudimos haberlo hecho mejor. o en todo caso si no debiéramos hacerlo mejor en el futuro. Gracias.

ING. RONALDO DIETZE

Agradecemos al Dr. Fulvio Monges, por una parte y por otra parte al Dr. Digno Martínez por las exposiciones.

Muchas Gracias

CAPITULO IV

**ROL Y DESEMPEÑO DEL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL
DE PLANIFICACION AGROPECUARIA**

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS:
LOS PROYECTOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL
DEL PARAGUAY EN EL CONTEXTO DE UNA POLITICA NACIONAL
DE DESARROLLO

Por: Dr. Ceferino Rodríguez B.

I- EL CICLO DE LOS PROYECTOS

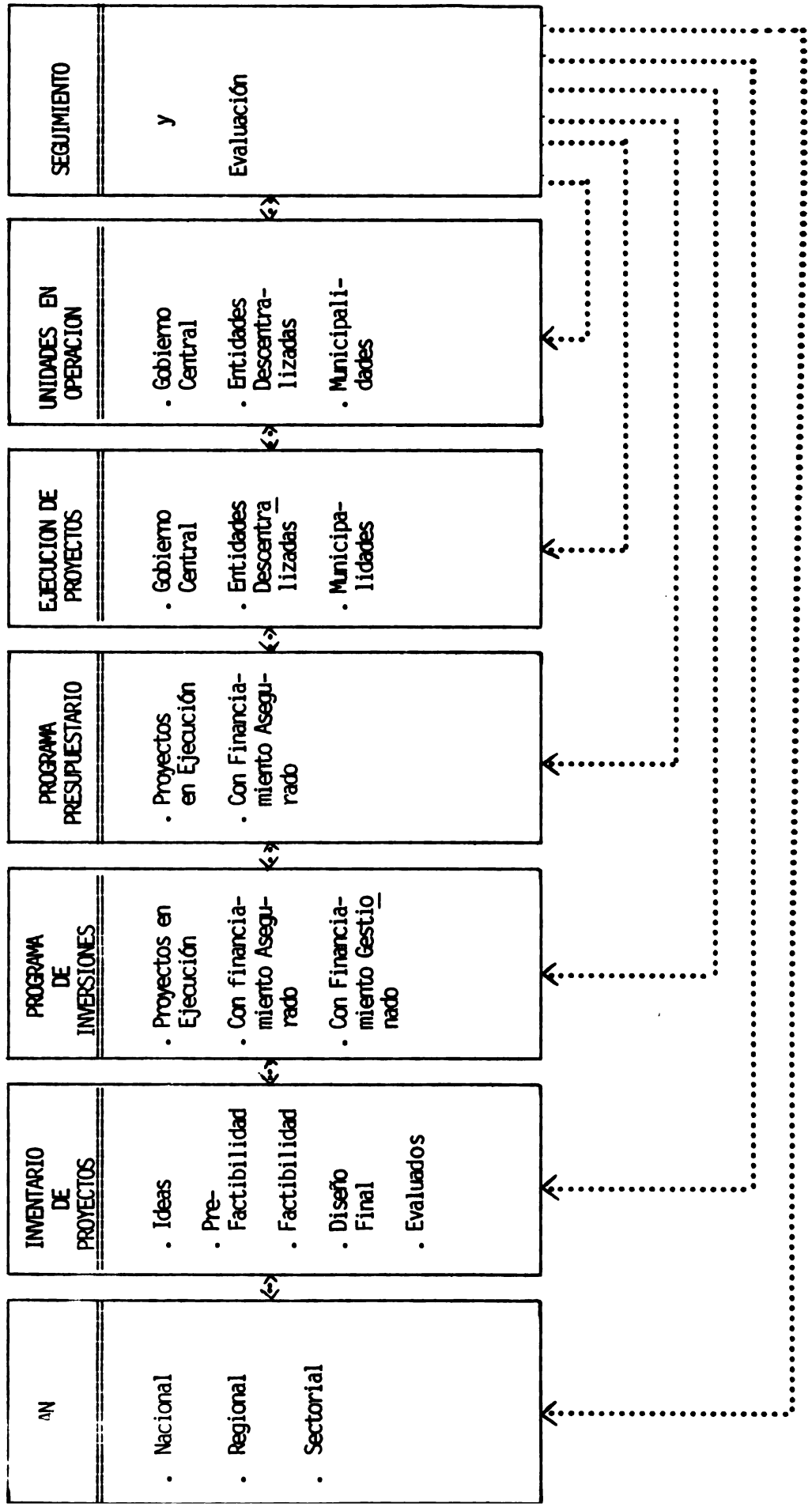
INTRODUCCION

A fin de comprender mejor el funcionamiento del SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS, considero pertinente hacer referencia al proceso de la INVERSION PUBLICA en nuestro país a través del seguimiento del ciclo de los proyectos que comprende todas las etapas de la vida del Proyecto. La primera etapa de pre inversión que comprende las ideas, los estudios de preinversión sean ellos a nivel de pre-factibilidad o factibilidad y los diseños finales; la segunda que consiste en la Programación de Inversiones; la tercera que consiste en la Programación Presupuestaria o asignación de recursos financieros para la ejecución; la cuarta que corresponde a la Ejecución del Proyecto o materialización de la inversión y la quinta etapa que corresponde a la operación de la nueva unidad instalada, como consecuencia de la inversión realizada.

Todo el proceso señalado, puede esquematizarse como un sistema coherente, tal como se ilustra en el gráfico siguiente:

PROCESO DE LA INVERSION PUBLICA

B.IV.2



PLAN:

Es el instrumento básico en el cual se definen los objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y por consiguiente constituirá la principal fuente de generación de proyectos. Conforme a los objetivos y metas establecidos en los planes de desarrollo económico y social, se identificarán los distintos tipos de proyectos de inversión que deberán ser desarrollados para que dichos objetivos y metas puedan materializarse.

Del mismo instrumento surgirán los elementos básicos de evaluación de los proyectos identificados para poder establecer los criterios de evaluación que permitirán a su vez definir las prioridades de los proyectos específicos en sus distintas etapas de elaboración.

El Plan por consiguiente constituye el punto de partida de todo el proceso y de su buena formulación y aplicación como instrumento de orientación de las acciones gubernamentales, en materia de asignación de recursos, dependerá, en gran medida las siguientes fases del proceso.

La ausencia o la deficiencia de este instrumento estará comprme-
tiendo de modo importante el logro de la racionalidad en el proce-
so de la asignación de los recursos escasos del país. De ahí su importancia estratégica y la necesidad de contar con mecanismos idóneos dentro de la estructura institucional del país para cumplir dicha función.

INVENTARIO DE PROYECTOS:

La etapa denominada de PRE-INVERSION es tan importante en el ciclo de los proyectos, porque en ella se definen aspectos fundamentales

B.IV.4

del proceso de asignación de recursos tales como: tamaño, localización, tecnología, volumen de inversión, forma y fuente probable de financiamiento de los proyectos. Si es así, merece una atención adecuada y sistemática lo que implica que el país debe poseer un perfecto conocimiento de qué proyectos quiere desarrollar, cómo, con quién, cuándo y con qué recursos.

El resultado de un trabajo sistemático permitirá al país disponer de una cartera o inventario dinámico de proyectos en sus distintas etapas de elaboración que será la fuente básica para alimentar el Programa de Inversiones de corto, mediano y largo plazo.

En esta etapa se deberá contar con el instrumento de evaluación ex-ante, de los proyectos en cartera, a fin de producir los elementos de juicio que justifiquen la inclusión de los mismos en el Programa de Inversiones con un riguroso orden de prioridad en función de los objetivos establecidos en el Plan de desarrollo económico y social.

Esta etapa es considerada como determinante para la implementación de los planes de desarrollo, de ahí que los planes que no sean complementados con los proyectos específicos en cantidad y calidad adecuados pueden constituirse en instrumentos que no pasan de ser una enunciación de un conjunto de buenas intenciones.

Los buenos proyectos no garantizan el éxito de la inversión, pero sin ninguna duda minimizan los riesgos de una asignación equivocada de los recursos que puede representar costos muy elevados para una empresa o para la comunidad en otros casos.

La actividad de PREINVERSION que garantiza la buena preparación y evaluación de proyectos constituye un instrumento indispensable de la planificación operativa ya que permite concretar a nivel de programas y proyectos específicos los objetivos y las metas de desarrollo.

Esta etapa del proceso es relativamente compleja y en la medida que se avanza en el mismo los costos son considerables, sin embargo, en la mayoría de los países de menor desarrollo relativo no ha merecido la atención adecuada dando lugar a que proyectos de gran envergadura se desarrollen a través de procedimientos no recomendables como el caso más conocido con la denominación de "proyecto llave en mano" que aún sigue teniendo mucha vigencia para materializar proyectos en nuestros países.

La complejidad del proceso, la importancia relativa de los costos implicados en el mismo y su contribución significativa para la racionalización en el proceso de asignación de los recursos escasos justifican plenamente que la estructura institucional de un país cuente con un mecanismo ágil y eficiente que tenga la capacidad suficiente para: la generación sistemática de ideas de proyectos; la promoción de los mismos en los distintos niveles de la administración gubernamental; apoyar técnica y financieramente la buena formulación de los proyectos y realizar la evaluación económica y social de los proyectos elaborados.

En la medida que estas actividades sean desarrolladas satisfactoriamente, cubriendo todos los sectores del sistema económico y social se podrá contar con un inventario o cartera de proyectos que será el instrumento que facilitará la elaboración de los Programas de Inversión.

B.IV.6

PROGRAMA DE INVERSIONES:

Dada la escasez relativa de recursos disponibles para la inversión es absolutamente imprescindible el uso de algún instrumento que permita seleccionar los proyectos cuyos efectos positivos, directos e indirectos, sean más difundidos en todo el sistema económico. Para el efecto, se elaborará el Plan o Programa de Inversiones como mecanismo de orientación para el mediano plazo, donde serán incorporados los proyectos cuyos coeficientes de evaluación demuestren que los recursos asignados a los mismos, en ese momento, tienen ventajas en relación a otros que también forman parte del Inventario de Proyectos.

Este Programa se podrá elaborar y actualizar en forma sistemática cubriendo todos los sectores económicos y sociales del país en la medida que se cuente con un inventario completo y actualizado de proyectos. Este instrumento es de fundamental importancia para visualizar en qué medida las inversiones son orientadas en función de los objetivos y las metas contenidos en los planes de desarrollo. Asimismo, facilitará el seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos a fin de conocer el grado de avance, identificando los obstáculos más significativos y proponer las medidas correctivas oportunas.

En la medida que se cuente con un buen programa de Inversiones, se facilitará la Programación Presupuestaria de las Inversiones, es decir, la programación financiera adecuada a los requerimientos del cronograma de inversiones.

Se evidencia que las actividades involucradas en el proceso de la programación de inversiones requiere de mecanismos institucionales idóneos y sistemas de coordinación institucional que

permita una información fluida entre los niveles de planificación, preparación y evaluación de proyectos y los niveles de decisión política.

PROGRAMA PRESUPUESTARIO:

El Programa de inversiones tiene su expresión financiera en el Programa Presupuestario donde se asignan los recursos financieros internos y externos para la ejecución de los proyectos específicos, incluidos en el programa de inversiones. Este programa es el instrumento anual operativo de los planes del gobierno de conformidad con lo que establece la Ley 14 Orgánica de Presupuesto. La programación presupuestaria anual debe incluir todos los proyectos en ejecución, así como los que iniciarán en el ejercicio para el que se presupuesta, considerando los requerimientos específicos de los proyectos incorporados en el programa en ese año. Debe contemplar, además, aquellos compromisos financieros derivados de la ejecución de proyectos en el pasado con el concurso de aportes externos cuyos servicios deben ser atendidos.

La buena programación presupuestaria, se traducirá en la provisión regular de recursos durante la ejecución de los proyectos y facilitará el seguimiento de la ejecución de los mismos, tanto desde el punto de vista financiero y físico.

Con este instrumento se completa el proceso de planificación y programación de inversiones y financiamiento que funcionando en forma coherente y coordinada se logrará un alto nivel de racionalidad en el uso de los recursos escasos del país.

EJECUCION DE PROYECTOS:

Esta etapa será facilitada en medida significativa si se logra sistematizar todo el proceso anterior porque quedará muy poco margen para la improvisación, con lo cual los responsables de la ejecución tienen en sus manos suficientes elementos de juicio para conducir toda la etapa que corresponde a la Administración de Proyectos.

En esta etapa se utilizan los recursos asignados para materializar los proyectos, es decir, si se trata de la construcción de una obra física se contratarán los servicios de las Empresas Constructoras, procurando cumplir el cronograma de obras con los recursos asignados. Se sabe que en una obra de gran magnitud el período de ejecución puede ser relativamente largo y por consiguiente sujeto a contingencias, a veces, incontrolable que en la mayoría de los casos modifican el presupuesto programado, de ahí la gran importancia de un seguimiento y control de esta etapa a fin de detectar en momento oportuno las causas de los problemas a fin de proponer las soluciones adecuadas sin quebrantar mucho el desarrollo de la Obra.

A nivel de un país se estará ante la ejecución de una serie de proyectos a cargo de diferentes entidades ejecutoras, lo que hace indispensable la generación sistemática de informaciones sobre el avance físico y financiero de cada proyecto de suerte a consolidar los mismos en un centro que procese y produzca informes periódicos que posibiliten a todos los niveles de la administración gubernamental, tener conocimiento acabado de este proceso a fin de tomar las medidas requeridas en cada caso. Del mismo informe se podrá obtener el grado de cumplimiento de los programado y las desviaciones ocurridas.

Si tanta importancia se le asignó al proceso anterior de planificación y programación para lograr la mejor asignación de los recursos escasos, no es menos importante esta etapa de la utilización de los recursos porque la mejor programación puede resultar en una mala ejecución si no se cuenta con la capacidad técnica y administrativa, que garantice el uso racional de los recursos asignados.

ETAPA DE OPERACION

Una vez concluida la instalación de una unidad productiva o de servicio se pasa al proceso de operación cuya importancia y complejidad variará considerablemente de un proyecto a otro. Así tenemos el caso de una carretera, cuya operación es relativamente sencilla, donde básicamente se procurará evitar el rápido deterioro por el uso irracional de la misma. Sin embargo, cuando se trata de unidades productivas de bienes o servicios donde exista un proceso productivo, que implique costos de explotación, la situación es muy diferente porque del buen funcionamiento o sea, de la eficiencia productiva, dependerá el costo de los bienes o servicios suministrados que a su vez lleva implícita la variable calidad que es deseable sea satisfactoria para los consumidores.

La buena programación incluye esta etapa del proceso, que a través de una simulación del proceso productivo generó información confiable sobre el posible comportamiento de la unidad productiva. De este modo se resalta una vez más la importancia que tiene el proceso de programación, período en el cual deberá agotarse todos los análisis de tipo técnico, financiero, económico, incluso sociales para medir hasta dónde sea posible los

B.IV.10

efectos de la etapa de operación y al mismo tiempo se conozcan en forma detallada el comportamiento de las variables que participan en el proceso.

La labor de seguimiento se verá facilitada en la medida que se disponga de los parámetros de comparación que deben ser elaborados en el período de programación.

De la descripción de cada fase del Proceso de la Inversión Pública se deduce la inter-relación estrecha entre cada una de ellas y que en la medida que sean realizadas en forma coherente y coordinada se estará apuntando a una mayor racionalidad en el proceso de la asignación y uso de los recursos del país.

SEGUIMIENTO Y EVALUACION:

En el esquema presentado se plantea como actividad terminal del ciclo del proceso de la inversión pública, el seguimiento y evaluación en directa vinculación con cada una de las fases del proceso.

Esto indica que todas las fases del proceso de la inversión o del ciclo de los proyectos debe ser objeto de un continuo control para conocer el grado de avance desde: la planificación general o sectorial a proyectos específicos; de las ideas de proyectos a estudios de factibilidad o diseños finales; del inventario de proyectos a los programas de inversión; de los programas de inversión a los programas presupuestarios; de los presupuestos a la ejecución y de ésta a la operación o funcionamiento.

El seguimiento permitirá detectar oportunamente en cada fase del proceso, los obstáculos que demoren el avance de los proyectos a fin de proponer las medidas correctivas más apropiadas en cada caso.

El sistema de seguimiento implica la generación sistemática de información en cada fase del proceso que debe ser procesada y analizada para producir los informes que conduzcan a una actualización permanente de los planes, inventario de proyectos, programa de inversiones, programa presupuestario, programa de ejecución de los proyectos y los planes de operación de las unidades en funcionamiento.

Este enfoque global del seguimiento suministrará a la administración gubernamental, los elementos de juicio suficientes para la adopción de las medidas más adecuadas sobre cualquiera de los proyectos que se encuentren en distintas etapas de desarrollo sin perder la visión de conjunto del programa de inversiones que reviste singular importancia para enfrentar situaciones coyunturales en el marco de la política de gastos y financiamiento.

Por otra parte, el seguimiento de los proyectos en ejecución y de las unidades en operación permitirá detectar los efectos directos e indirectos de los proyectos, sobre el sistema económico que a su vez contribuirá a realimentar el proceso de planificación y de generación de proyectos.

Por lo precedente el seguimiento está inserto en un Sistema de Proyectos que integra el Plan Nacional o Sectorial, el Inventario de Proyectos, el Plan de Inversiones, el Programa Presupuestario, la Ejecución y la Operación de los Proyectos del Sector Público, cuya realización en forma eficiente requerirá de

mecanismos especializados que cuente con la cooperación plena de las unidades ejecutoras de proyectos, para obtener las informaciones precisas sobre cada uno de los proyectos involucrados en el proceso de inversión y al mismo tiempo que los informes periódicos producidos por dicho mecanismo lleguen a los niveles de decisión en forma fluida de tal suerte a cumplir con su importante cometido.

II- SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS:

Del esquema precedente se desprende que el proceso de inversión Pública, constituye un conjunto de acciones que debe caracterizarse por su coherencia y coordinación para lo cual necesariamente el proceso debe desarrollarse respondiendo a una disciplina administrativa que permita seguir la secuencia lógica planteada en el esquema.

El proceso esquematizado se concreta mediante la acción de un conjunto de organismos que conforman la estructura institucional del país que se hallan estrechamente vinculadas entre sí y que deben desarrollar acciones coordinadas como parte de un sistema que persigue como objetivo elevar la eficiencia de la asignación de los recursos destinados a promover el desarrollo económico y social del país.

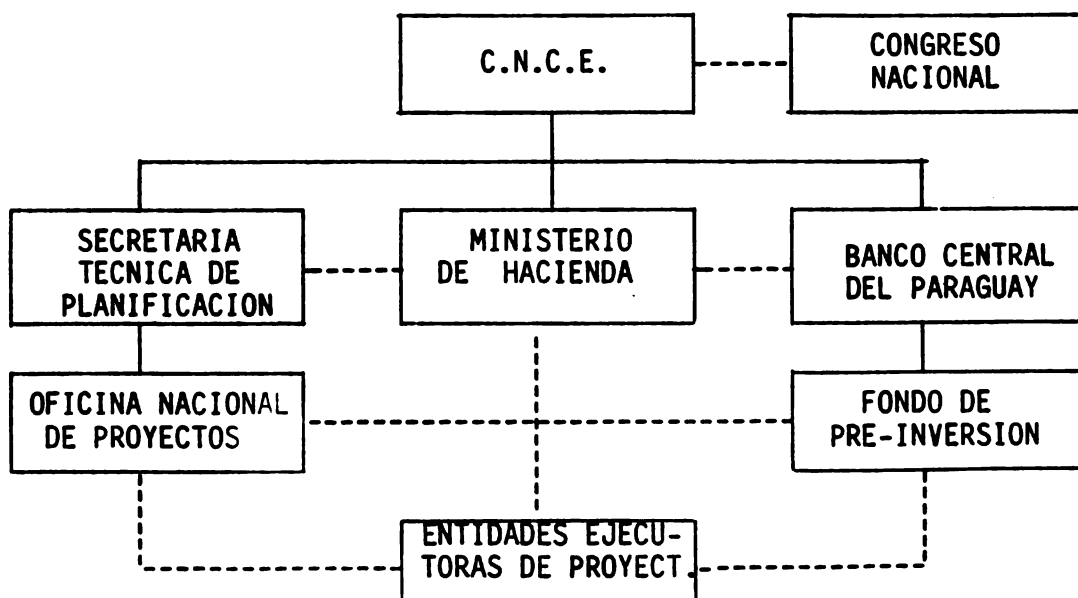
Las acciones desarrolladas por las diferentes entidades que conforman el sistema nacional de proyectos se realizan a diferentes niveles jerárquicos de la administración gubernamental con el propósito de ir conformando un conjunto sistemático de antecedentes que deben facilitar la toma racional de decisiones en el proceso de asignación de recursos, uso eficiente de los mismos y realimentación continua del ciclo de los proyectos.

La creciente complejidad de la administración del proceso esquemático y la necesidad de elevar el nivel de eficiencia de la asignación y uso de los recursos relativamente escasos del país, hace imprescindible la institucionalización del Sistema Nacional de Proyectos. Este debe constituir un medio que canalice todo el proceso del desarrollo de los proyectos, en todas sus etapas, a través de un mecanismo ágil y eficiente, que a su vez permita tener una visión panorámica de las actividades de todos los sectores.

En tal sentido es interesante un análisis de la estructura institucional de nuestro país en relación a la conformación de un Sistema.

Para el efecto, se presenta a continuación el organigrama funcional, que a nuestro juicio constituye la base de un Sistema Institucional para el proceso del Ciclo de los Proyectos, en nuestro país.

SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS



El organigrama institucional presentado cubre todas las etapas del proceso del ciclo de los proyectos descritos antes, si se atiende a las funciones asignadas a cada una de las entidades que conforman el sistema y a la vinculación interinstitucional que debe existir entre las mismas.

Si se parte con el inicio del proceso que se refiere a la tarea de planificación se identifica plenamente dicha fase con la labor específica de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, que tiene como objetivos fundamentales de su creación lo siguiente:

- 1- Analizar la situación económica del país y sus tendencias y formular recomendaciones.
2. Elaborar las metas generales de desarrollo, por sectores y regiones y establecer el plan general de desarrollo y los planes sectoriales y regionales.
3. Evaluar los recursos disponibles par el fomento y recomendar su distribución entre los varios ramos de actividades, así como coordinar los programas de asistencia técnica y ayuda financiera prestados por los organismos financieros.
4. Someter a la consideración del Poder Ejecutivo los planes generales sectoriales y regionales juntamente con el proyecto de distribución de los recursos disponibles; recomendar las medidas que crea necesarias para mejor cumplimiento de su misión.
5. Asesorar al Consejo Nacional de Coordinación Económica.
6. Proporcionar a la iniciativa privada, informaciones y aclaraciones sobre directivas de política económica y propósito de la acción del estado.

7. Velar por la adecuada ejecución de los planes de desarrollo e inversiones y formular informes evaluativos.
8. Participar en el estudio del presupuesto general de gastos y recursos de la nación, formulando recomendaciones sobre las proporciones que deban ser destinadas a las necesidades de los programas.

Se observa que la labor de planificación debe desarrollarse en perfecta coordinación con las diferentes entidades del sector público y privado y que debe ser sometido a la consideración del más alto nivel de decisión política en materia de desarrollo económico y social del país, constituido por el C.N.C.E.

Siguiendo la secuencia del ciclo, observamos que la labor de Inventario de Proyectos es una tarea propia de la Oficina Nacional de Proyectos (ONP) para lo cual debe trabajar en estrecha colaboración con todas las entidades ejecutoras de proyectos (del Gobierno Central, entidades descentralizadas y Municipalidades) en el marco establecido en los planes nacionales, regionales y sectoriales. También se observa que la ONP forma parte de un mecanismo especializado que está capacitado para dar asistencia técnica y financiera para el desarrollo de los estudios de proyectos identificados como prioritarios a través del vínculo institucional con el Fondo de Preinversiones, cuenta especial del Banco Central del Paraguay.

Así se tiene que las funciones asignadas a la ONP y el Fondo de Preinversiones, se pueden enumerar como sigue:

1. Actuar como entidad coordinadora de los Organismos de la administración central y de las entidades descentralizadas

B.IV.16

del Gobierno, en materia de identificación, promoción, selec
ción y elaboración de estudios, vinculados con la formulación
de proyectos de inversión.

2. Promover y recomendar a los ministerios y entidades descentra
lizadas la formulación de proyectos de inversión que estén
comprendidos dentro de la escala y prioridades establecidas
por el Plan de Desarrollo Económico y Social.
3. Prestar asesoramiento técnico a los organismos de los secto-
res públicos y privados en materia relacionada con formula-
ción de proyectos y en la preparación de términos de referen
cia.
4. Financiar los estudios de carácter sectorial o sub-sectorial
proyectos específicos en sus distintas etapas, cuya finalidad
sea la realización de inversiones prioritarias para el desa-
rrollo económico y social del país.
5. Prestar asistencia técnica a las entidades del sector público
en todo el proceso de identificación de proyectos, definición
de términos de referencia de los estudios, contratación de
servicios de consultores independientes y seguimiento de los
estudios contratados.

De lo precedente resulta obvio que la etapa de Preinversión está
plenamente institucionalizada y que la disponibilidad de un buen
inventario de proyectos del sector público depende del aprovecha
miento adecuado de esta capacidad institucional establecida.

La Labor de programación de las inversiones es una tarea típica
del organismo de planificación que deberá encuadrarlo dentro

del marco de los planes nacionales, regionales o sectoriales y utilizando como fuente principal el inventario de proyectos. En tal sentido la Secretaría Técnica de Planificación tiene como una de sus principales funciones la elaboración de dicho plan coordinadamente con el Ministerio de Hacienda a fin de contemplar los recursos que deben ser comprometidos en la ejecución del programa.

De la misma forma que en el proceso de planificación en esta tarea de programación de Inversiones la Secretaría Técnica de Planificación deberá elevar el programa respectivo a nivel del C.N.C.E. a fin de que el organismo de más alto nivel de decisión defina las prioridades en base a los elementos de juicio proporcionados sobre cada uno de los proyectos que forman parte del programa de inversiones.

El mecanismo institucional existente dentro de la estructura organizacional de nuestro país responde adecuadamente al cumplimiento de la función de la programación de las Inversiones Públicas, lo cual significa que se podrá realizar esta tarea con eficiencia en la medida que los mecanismos existentes trabajen coordinadamente como parte de un sistema cuyo único objetivo sea la mayor racionalización de la asignación de los recursos del país.

Una labor concomitante a la programación de inversiones es la que se refiere a la Programación Presupuestaria, que en el caso de nuestro país es una función típica del Ministerio de Hacienda ya que es la entidad que posee la información completa sobre los recursos financieros disponibles y sus posibilidades de expansión en el futuro. En esta labor deberá contar con la cooperación de la Secretaría Técnica de Planificación, con el

objeto de compatibilizar el programa presupuestario con el programa de inversiones.

Al igual que en la etapa anterior este programa presupuestario que asigna recursos para la implementación del Programa de Inversiones deberá ser objeto de estudio por parte del C.N.C.E. antes de pasar a consideración del Congreso Nacional que conforme a la disposición legal existente, deberá considerar el proyecto de presupuesto anual de Gastos e Ingresos.

Como se puede apreciar, la estructura institucional de nuestro país dispone de los mecanismos especializados que deben desarrollar esta etapa del proceso y su eficiente funcionamiento está condicionado a hacerlo como parte de un sistema coherente y coordinado, que contribuya a la mayor racionalidad en el proceso de la asignación de los recursos del país.

La ejecución y operación de los proyectos están a cargo de las diferentes entidades ejecutoras que tienen la responsabilidad del uso adecuado de los recursos asignados. Es la parte que está mejor organizado dentro de la estructura institucional de nuestro país y eventualmente se le puede dotar con mayor capacidad en la medida de los requerimientos de la ejecución de los proyectos específicos que normalmente incorporan mejoras institucionales cuando la magnitud o complejidad del proyecto lo justifican.

El aspecto que merece un comentario especial en esta etapa es que las instituciones existentes deberán producir informaciones sobre el avance de los proyectos y que las mismas tengan un destino sistemático con el objeto de producir informes periódicos sobre cada uno de los proyectos a fin de tomarse las medidas

correctivas cuando las circunstancias sean requeridas.

En tal sentido aparecen como instituciones que deben recibir las informaciones la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda que conjuntamente deberán producir los informes periódicos sobre la marcha de los proyectos para ser elevados al C.N.C.E.

Aquí surge la necesidad de que tanto la Secretaría Técnica de Planificación con su unidad especializada la Oficina Nacional de Proyectos y el Ministerio de Hacienda, implementen los mecanismos adecuados para dar una atención eficiente a la función de Seguimiento y Evaluación que le habilite a captar las informaciones sobre la marcha de todos los proyectos en todas las etapas de su desarrollo y que en base a los mismos puedan elaborar los informes periódicos que deben ser elevados a las altas autoridades de la conducción gubernamental.

En síntesis se puede afirmar que la descripción del organigrama institucional presentado muestra que la estructura institucional de nuestro país cuenta con un Sistema Nacional de Proyectos que se puede identificar claramente con cada una de las etapas del Proceso del ciclo de los Proyectos y que los distintos mecanismos que lo componen tienen definidas funciones bastante precisas como asimismo, existen disposiciones legales que establecen los procedimientos de coordinación interinstitucional.

III- FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS

El examen del funcionamiento del ciclo de los proyectos del sector público revela que el proceso se desarrolla en forma asistemática, es decir, en muchos casos no sigue la secuencia planteada en el esquema.

Se puede afirmar que los planes de desarrollo elaborados por la Secretaría Técnica de Planificación, no son necesariamente las principales fuentes de identificación de proyectos, sino las propias entidades ejecutoras que no siempre tienen planes y programas bien definidos y compatibilizados a nivel global. En esta medida se distorsiona el proceso en sus fases iniciales lo que conduce en tantas ocasiones al desarrollo de proyectos que no responden a los objetivos y metas previstas en los planes.

La etapa denominada de PREINVERSION adolece de deficiencias caracterizadas por la limitada capacidad de generación de proyectos que cumplan con los requisitos mínimos de proporcionar los elementos de juicio indispensables para el análisis de viabilidad técnica, financiera, económica y social de cada uno de los proyectos con el propósito de que puedan ser comparados entre sí y de ese modo permitir la selección de los mejores para ser incluidos en el plan de inversiones. Por otra parte cabe señalar que prácticamente no ha sido posible la elaboración adecuada de un inventario de proyectos, debido, por un lado al problema señalado precedentemente y por otro lado a lo que podríamos denominar "La cultura institucional" que se caracteriza por dificultar el acceso a las informaciones lo que impide a las entidades que deberían procesar las mismas, realizar un trabajo completo y confiable.

De este modo no se puede cumplir eficientemente con una etapa crítica del proceso imposibilitando las tareas de evaluación y selección como pasos previos a la formulación del plan de inversiones.

Al carecerse de un buen inventario de proyectos, que cubra todos los sectores económicos y sociales, la tarea de programación de las inversiones no cuenta con el material básico, que le sustente técnicamente y de hecho ésta situación determina un alto grado de improvisación de esta etapa donde se define la orientación de mediano plazo de las inversiones que debe llevar adelante al Sector Público para promover y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país.

La deficiente programación de las Inversiones, ha dado lugar para que cada una de las entidades ejecutoras tomen iniciativas para la obtención de recursos financieros, sean ellos de: fuente de organismos financieros públicos internacionales; entidades financieras privadas externas; entidades financieras de promoción de exportaciones de bienes y servicios de países exportadores de capital o directamente de proveedores de instalaciones, equipos y servicios de países productores de los mismos para llevar adelante, a veces, proyectos de gran magnitud que por si solo comprometen cuantiosos recursos y sin que los mismos hayan sido objeto de un análisis acabado para determinar su contribución al desarrollo del país. Estas experiencias, repetidas veces, ha significado la implementación de proyectos que ha generado problemas muy graves de endeudamiento externo, sobredimensionamiento del tamaño de las instalaciones y equipos y consecuentemente de las inversiones requeridas, que luego se tradujeron en unidades productivas de un costo económico y social muy elevado para el país.

B.IV.22

La consecuencia más negativa de este tipo de experiencia es que además de significar una carga muy pesada para el país se posterga la posibilidad de ejecutar otros proyectos que podrían tener efectos directos e indirectos, más positivos sobre el desarrollo económico y social del país.

La labor de programación presupuestaria es tanto más difícil cuando se carece de ese marco orientador de un buen programa de inversiones que también ha significado en ocasiones la no inclusión en el presupuesto anual, de proyectos, que en efecto, estaban contando incluso con el financiamiento de origen externo. Esto muestra una situación que puede considerarse como la negación de un presupuesto por programa que debe incorporar todas las inversiones previstas en el año con sus respectivas fuentes de financiamiento.

La deficiencia en el proceso de programación presupuestaria, tiene directa repercusión en la etapa de ejecución que tropieza con múltiples problemas al no disponer en forma regular de los recursos asignados, lo cual obliga a una modificación permanente del cronograma de ejecución introduciendo un elemento de incertidumbre sobre los costos y período de terminación previsto inicialmente.

Todos los aspectos enunciados se ven agravados por la inexistencia de una labor sistemática de seguimiento y evaluación de los proyectos en todas sus etapas, que no permite tener informaciones veraces y oportunas sobre el grado de avance de los proyectos, sus posibles dificultades y las propuestas para superarlas.

Es preciso destacar que hoy día existe una plena conciencia sobre los fenómenos señalados, lo que se tradujo en una solicitud del Gobierno Nacional al BID, para que dicha institución coopere con las instituciones involucradas en el Sistema de Proyectos (especialmente la S.T.P. y la Dirección General de Presupuesto del M.H.) para fortalecer los mecanismos existentes y sobre todo poner en marcha un sistema que permita vincular operativamente el análisis de las políticas con la planificación y financiamiento de las inversiones y con la programación, ejecución y control del presupuesto del Sector Público.

En tal sentido, se halla en plena ejecución el programa de Cooperación Técnica ATN/SF2525-PR, en el cual se deposita fundadas esperanzas para perfeccionar el funcionamiento del sistema de Proyectos de nuestro país.

IV- LOS PROYECTOS DEL SECTOR AGROPECUARIO:

El sector agropecuario adolece de las deficiencias apuntadas en el enfoque general del Sistema Nacional de Proyectos, observándose un proceso de planificación sectorial de nivel insatisfactorio para servir como fuente principal de identificación de los proyectos que puedan contribuir de manera más efectiva al logro de los objetivos y metas del sector.

Una muestra fehaciente de lo apuntado es la acción desarrollada por cada agencia gubernamental del sector en la tarea de identificar y promover proyectos específicos en sus áreas específicas, buscando primordialmente el apoyo técnico y financiero de agencias financieras internacionales para llevar adelante los proyectos identificados.

Se carece de una acción sistemática destinada a la identificación y estudio de los proyectos del sector, estas actividades responden más bien a directivas aisladas carentes de coordinación entre las diversas agencias ejecutoras de proyectos. Además al no funcionar un sistema de evaluación a nivel sectorial no se dispone del instrumento de selección de los proyectos que deben ser incorporados en forma prioritaria en los planes de inversión. Prácticamente se puede afirmar que la evaluación y selección de los proyectos se delega a los organismos financieros internacionales que cuando manifiestan su acuerdo de participar en el financiamiento, esto da lugar a una decisión de seguir adelante con el proyecto.

El esfuerzo más importante realizado a nivel sectorial para coordinar esfuerzos de diversas agencias gubernamentales relacionadas con el ciclo de los proyectos, han constituido el desarrollo de los proyectos de desarrollo rural integrado, procesos en los cuales el Ministerio de Agricultura y Ganadería, asumió el liderazgo como entidad principal responsable de la promoción del desarrollo sectorial. La experiencia institucional desarrollada con estos ejercicios deben ser capitalizados a fin de ir perfeccionando el funcionamiento del Sistema Nacional de Proyectos a nivel Sectorial.

Por otra parte debe destacarse el esfuerzo que viene desarrollando el Gabinete Técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para avanzar en el establecimiento de un sistema de generación de proyectos que se encuadren en el contexto de las políticas y estrategias de desarrollo sectorial, cuya muestra tenemos en la realización de este evento, donde se está discutiendo una etapa crítica del ciclo de los proyectos, como

obviamente lo constituye la identificación. Del mismo modo, entendemos que éste meritorio esfuerzo institucional debe tener continuidad a través de la integración de equipos inter-institucionales que desarrollen de modo sistemático todo el proceso de identificación, elaboración directa o a través de firmas consultoras, evaluación y selección de los proyectos del sector agropecuario del Paraguay. Esta iniciativa a nuestro juicio corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería y en tal sentido debe aprovechar toda la capacidad técnica del Gabinete Técnico, para promover y liderar el esfuerzo de sistematizar el proceso del ciclo de los proyectos de desarrollo agropecuario, como un instrumento de singular valor para mejorar la asignación de recursos nacionales en un sector estratégico para el desarrollo económico y social del país.

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS: LOS PROYECTOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL DEL PARAGUAY EN EL CONTEXTO DE UNA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO

Por: Ing. Agr. Oscar Meza Rojas
Comentarista

El trabajo presentado por el Dr. Rodríguez, refleja un profundo conocimiento del funcionamiento del SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS, analizado a través del proceso de inversión. El análisis de las etapas desde la preinversión hasta la etapa de operación de la nueva unidad instalada, muestra el detalle secuencial y las operaciones en cada etapa, con una completa y correcta descripción del proceso de inversión del país.

Sin embargo, deseo resaltar que en todo proceso de inversión, el Plan a pesar de ser un elemento fundamental para la identificación y jerarquización de actividades, no debería constituir por sí solo en el punto de partida del proceso como el Dr. Rodríguez lo menciona.

Considero que es el diagnóstico detallado de todo el sistema económico social y ambiental del país el punto de partida para el inicio del proceso al señalar las restricciones y limitaciones que dificultan o retrasan la utilización eficiente de los recursos financieros, humanos, técnicos y ecológicos que estarán afectados en forma transitoria o permanente durante y/o después de la implementación del proyecto.

Este mismo diagnóstico serviría como evaluación ex-ante para el proceso de seguimiento y especialmente las evaluaciones continuas terminales y ex-post de los proyectos.

Además, deseo puntualizar que el SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS del país, carece de una unidad responsable del seguimiento y evaluación de los diversos proyectos de inversión. Es importante incluir en los planes de desarrollo los procesos de evaluación, dimensionando presupuestando y sistematizando todas las etapas. Esto requeriría de una unidad con los suficientes recursos humanos, financieros y económicos que se encargarían de hacer el seguimiento y las evaluaciones. Por lo menos dos alternativas se pueden sugerir, una de ellas sería, crear una unidad dentro de la STP con todos los recursos requeridos y que realice todas las actividades de evaluación. Esta alternativa demandaría muchos recursos humanos interdisciplinarios y una importante cantidad de recursos financieros y económicos.

Otra alternativa, podría ser que una unidad en la Secretaría Técnica de Planificación contrate y supervise a un grupo de consultores que serían los encargados del proceso de evaluación, para lo cual se podría contar con el apoyo técnico y financiero de organizaciones internacionales.

La creación de una unidad de evaluación dentro del sistema de planificación podría aportar informaciones útiles para los ejecutores y para la actividad de planificación en sí, al mismo tiempo que evitaría la pérdida de objetividad que caracteriza a las evaluaciones realizadas por los propios administradores de proyectos.

Finalmente, quiero terminar estos breves comentarios felicitando al Dr. RODRIGUEZ por este documento tan bien fundamentado y coincidiendo con la crítica que él mismo hace a los proyectos llamados "llave en mano" que en general son muy costosos y a veces no bien adaptados a reales necesidades y posibilidades del país.

D I S C U S I O N

ING. AGR. ARISTIDES RAIDAN GOMEZ (MAG - Gabinete Técnico)

Dr. Lezcano: Quisiera, en primer lugar, felicitar al expositor Dr. Ceferino Rodríguez por su brillante exposición y también al Ing. Oscar Meza por sus acertados comentarios. fundamentalmente estoy de acuerdo con la sugerencia del Ing. Meza en cuanto a la creación de una oficina nacional de seguimiento y evaluación de proyectos, porque yo he experimentado en carne propia, como administrador de un proyecto, la necesidad de contar con esa oficina nacional de evaluación. Es más, estaría de acuerdo inclusive con la primera alternativa propuesta, referente a la creación de una oficina a nivel de la Secretaría Técnica de Planificación con técnicos nacionales fundamentalmente; esa me gustaría más que la otra alternativa, cual es la creación de otra oficina que contrate consultores externos pero que también estaría dentro de la órbita de la Secretaría Técnica de Planificación; pero reitero que me gustaría más la primera idea porque con eso se podría realizar una permanente evaluación o seguimiento de los proyectos y capitalizaríamos mejor las experiencias para los proyectos en ejecución, porque bien sabemos que los consultores externos vienen generalmente por pocos meses y luego se van; seguramente dejarán algún escrito, pero no nos serviría de mucho. Por todo esto estoy muy de acuerdo con la idea del Ing. Oscar Meza, sobre todo en el primer punto.

Ing. Raidán: Si hay algún comentario u otra pregunta por favor.

DR. JOSE LUIS PANDO (IICA)

Quiero felicitar al Dr. Rodríguez por su estupenda exposición; lamentablemente, la exposición que ha hecho y el documento que se les va a entregar a los participantes no coinciden enteramente; él ya nos había anticipado esto diciendo que hay cuestiones que se atreve a escribir y otras que no las va a decir; por eso creo que los comentarios tendrían que referirse a lo que él ha dicho. No hemos gravado esto porque nos pidió que sólo se divulgara la versión escrita, por eso lamento muchísimo, no poder tener una copia gravada de esta exposición, aunque sea para mi archivo.

Coincido totalmente con lo que ha dicho e incluso lo que ha insinuado el Dr. Rodríguez; y primero quiero hacer una acotación antes de pasar a mi pregunta: quiero que los participantes del Seminario, en sus discusiones y debates, tengan en consideración y haber tomado nota de lo que él había dicho más de lo que él ha escrito.

Con relación a la parte del sistema de proyectos, hay dos elementos sea, una cosa es el sistema como tal y sus distintos componentes; pero, por supuesto, hay en todo sistema unos elementos, son las toma de decisiones, de diseño y otros de supervisión, entonces el Dr. Rodríguez baraja los componentes del sistema sin realmente precisar de qué nivel se trata.

El Ministerio de Hacienda es, por supuesto, la última instancia del proceso, porque realmente, como él lo ha dicho muy bien, todos los proyectos sobre todo la inversión externa, ya sea pública o privada, necesitan del aval del estado, y eso lo da el Ministerio de Hacienda que realmente es el guardador del Tesoro Nacional.

Pero se supone que, en cualquier sistema nacional donde realmente ocurre exactamente lo mismo, el proceso de firma o aprobación a nivel del Ministerio de Hacienda ya ha pasado por todos los filtros previos, es decir, que ya está salvaguardado de todas las imperfecciones, correcciones y desvíos, y que el Ministerio de Hacienda sólo tiene que realmente cumplir una instancia final, podría decirse casi contable o fiscal, pero no realmente de supervisar y entrar en detalles del proyecto, o sea, es un elemento de control financiero o control del tesoro.

Lo mismo podríamos decir del Consejo Nacional de Coordinación Económica; es una instancia nacional que toma todas las decisiones, pero representa a todo el Consejo del Gabinete Económico y no se supone que ni en este país ni en ningún otro, ahí se va a tomar realmente decisiones y se va a entrar en los tipos de detalles, eso se tendría que haber hecho antes.

Pero aún más, este Consejo Nacional de Coordinación Económica cuenta con una secretaría técnica que es la que realmente debe darle la asesoría y el apoyo técnico y esa es la Secretaría Técnica de Planificación; entonces sería ingenuo pensar que los ministros se van a reunir en el Consejo de Coordinación Económica y van a dictaminar y decir si este proyecto va o no va; esto tiene que venir previamente documentado, asesorado y dictaminado por las instancias técnicas del Gobierno y por una muy importante; la Secretaría Técnica de Planificación.

Con relación a la parte del Congreso Nacional, por supuesto, es todavía un nivel mayor, o sea, estamos hablando de la instancia legislativa en este caso, si bien en todo poder legislativo en los

otros países existen comisiones económicas que realmente fiscalizan este y otros puntos; también se supone que cuando llega a ese nivel del Congreso Nacional, un proyecto ha debido de pasar todas las instancias previas. entonces yo realmente creo que deberíamos separar lo que sería el sistema de nacional de proyectos, que podríamos decir técnico percé, lo que sería la cuestión de identificación, de evaluación ex-ante, de evaluación ex-post, etc, los que son instancias validadoras, ya sea desde el punto de vista legislativo, a ejecutivo final que constituyen un nivel de nuestro sistema donde ya ex profeso ha debido ser completado.

Ese sería una pregunta, y la otra pregunta es estando de acuerdo con todo lo que es nuestro, sin embargo, hubo una apreciación; una frase suya que me dejó medio inquieto; se preguntó si no vale la pena gastar 1% para evitar malgastar el 100 por ciento. Con esta frase se pretende justificar el gasto de preinversión. Lo que la preinversión cuesta es el 1%, estamos hablando de 3 millones 300 mil dólares para 8 proyectos; eso puede ser el 1% de lo que significaría esos proyectos, pero el mismo reconoció que el proyecto es con financiamiento externo. Hoy en día, y con una serie de trabas difícilmente todos los proyectos pueden considerar factibles; entonces aún cuando en términos porcentuales ese 1% es poco, no significa que podemos usarlo graciosamente.

Por favor, no quiero en absoluto desmerecer la exposición, pero señalo esto tal vez para evitar que juguemos con ponderaciones de 1 y 100% como si fueran dos categorías morales o éticas distintas.

DR. CEFERINO RODRIGUEZ (ONP)

Bueno con respecto a la primera intervención referente a los niveles jerárquicos, lamentablemente nuestro cartel no permitió ver justamente la interrelación existente entre las distintas entidades en sus distintos niveles. Evidentemente tiene que ser muy claro que todo el procesamiento técnico tiene que realizarse en los niveles correspondientes. Nosotros cuando nos referimos específicamente a los proyectos, insistimos de una manera muy enfática respecto de la necesidad de que alguna entidad, no lo dimos nombre pero después cuando entramos en el funcionamiento ya fuimos dando un poco quienes son las instituciones responsables de realizar esas labores.

Entonces, cuando hablamos de proyectos específicos nosotros pensamos de que si se creó una institución con el propósito de atender todo lo que se refiere a la parte desde la identificación hasta la evaluación, entonces quiere decir de que el sistema institucional tiene una institución encargada de realizar esa labor.

Muchas veces se quiere confundir esto en el sentido de que se está dando un poder sobredimensionado a una institución de un nivel jerárquico inferior. No, lo que se les da es la posibilidad y la capacidad técnica para que produzca elementos de juicio e incluso presente alternativas, porque creo que en ningún caso un nivel técnico debería decir directamente este es el mejor proyecto, sino simplemente plantear alternativas con los elementos de juicio de carácter técnico; o sea, para nosotros está muy claro de que la función técnica está separada a la función política de decisión, eso lo tenemos muy claro. Ahora evidentemente un señor de nivel político, como sería el caso de Coordinación Económica o el propio

Ministro de Hacienda no tendría tiempo ni creo que sería razonable pedirle que esté analizando informes frondosos pero sí, perfectamente puede llegar un memorándum de 2 - 3 páginas a cualquiera de esos niveles en un lenguaje accesible que trate de plasmar el informe técnico y si se requiere más informaciones pues estará el equipo técnico que proporcionará todos los elementos de juicio requeridos, o sea que, me parece que no quedó suficientemente clara esa clara separación digamos de funciones entre lo que podemos llamar un nivel técnico y los niveles políticos. En el caso del Ministerio de Hacienda, nosotros incluso enfatizamos de que dentro de este Ministerio de Hacienda no estoy hablando del Ministro sino que dentro del Ministerio de Hacienda existe una unidad que es la Dirección de Presupuesto. La Dirección de Presupuesto como función básica tendría que analizar algunos elementos de juicio para poder decirle al Ministro; Señor Ministro, estas son las posibilidades que existen; yo no me puedo imaginar un Director General de Presupuesto que simplemente haga un listado de cosas y le lleva al Ministro. Yo estoy pensando que un Director de Presupuesto lo que tiene que hacer es llevarle alternativas para que este Ministro diga; "sí, este sí, este no", con los elementos de juicio que le permita al Ministro tener su propio juicio, o sea que, la intención no es de que los técnicos impongan juicios sino proporcionen elementos de juicio a los niveles de decisión y creo que esto es válido tanto para Coordinación Económica como para, incluso, el Congreso Nacional. Nosotros incluso en muchos casos hemos hablado, en el caso de nuestro país, de la subutilización de la capacidad técnica existente. Hoy, por ejemplo, una de las colegas había señalado que a veces se recurre afuera existiendo capacidad técnica local. Pero, conscientemente incluso, no necesariamente impuesto de afuera, conscientemente, porque a veces los de adentro no tienen

la fluidez de comunicación con los niveles de decisión y resulta que aparece un señor con un nombre más o menos conocido que no hizo otra cosa sino decir exactamente lo que los nacionales están en condiciones de decir y que a lo mejor los nacionales incluso se encargaron de preparar todos los elementos para que el otro lo diga. Pero eso ocurre en todas partes no solamente en Paraguay, porqué?, porque a eso yo le llamo un poco la "cultura institucional" de nuestro país. A veces hay un dicho que se suele repetir mucho: "Nadie es profeta en su tierra", creo que no es totalmente cierto, pero muchas veces las ideas de los nacionales se venden más fácilmente que los de afuera. Con respecto al 2º punto, quizás pequé un poco simplemente para, quizás, enfatizar el problema. Definitivamente una entidad especializada de pre-inversión tiene que ser muy cuidadosa de utilizar los recursos, porque muchas veces ocurre de que una entidad especializada en pre-inversión también se enamora de su trabajo; hacer proyectos. Resulta que la entidad de pre-inversión no tiene que pensar precisamente en hacer o formular proyectos sino que se realicen las mejores inversiones. O sea que, de ninguna manera, yo tampoco quisiera que quede la idea distorsionada de que porque es 1 por ciento hay que gastar en cualquier proyecto. No, y aquí hay que recalcar de que la etapa de identificación va a cumplir un rol fundamental, más si se hace una buena identificación de proyectos probablemente todos los gastos posteriores que se hicieran en el desarrollo de ese proyecto estarían plenamente justificados, porque en la etapa de identificación nosotros tendríamos que precisamente llegar a decir que vale la pena asignar más recursos para poder decir de que este proyecto es viable o no, aún cuando en el proceso de identificación evidentemente no podríamos disponer de todos los elementos

de juicio para decir enfáticamente si es viable o no, pero sí podemos decir, que el proyecto es bueno como idea pero que todavía no es oportuno. Nosotros tenemos algunos ejemplos bastante ilustrativos de como nace una idea de proyecto y por el camino se convierte en un proyecto que es totalmente diferente a la idea inicial, porque el proceso permitió una decantación que fue definiendo mejor la cosa y orientando incluso qué tipo de estudio es lo que se debe hacer. Pero resulta que en la medida que no tengamos clara esa idea de lo que queremos desarrollar, a veces por ejemplo vamos a suponer que se tenga que contratar consultores independientes se hace unos términos de referencia muy generales, pues no sabemos exactamente que es lo que queremos; entonces en esa medida existe la posibilidad de que paguemos más por un trabajo que podría haber costado mucho menos. Y eso se debe fundamentalmente a una deficiente identificación del Proyecto.

ING. RAIDAN: Yo quiero ahora dar la oportunidad al Dr. Rodríguez para referirse a los comentarios que le hizo el Ing. Meza.

DR. CEFERINO RODRIGUEZ (ONP)

Con respecto a los comentarios del Ing. Meza, coincido con él de que si se tiene un buen diagnóstico, definitivamente tenemos semi-hecho el plan. Esto responde también al famoso dicho: "Un problema bien planteado es una solución medio resuelto". Resulta que un buen diagnóstico es casi casi un plan porque no solamente es una descripción de los problemas sino es el análisis de las causas y de todo lo que explica del porqué de una situación determinada.

Entonces aparece con una relativa claridad qué es lo que hay que hacer para solucionar los problemas. Entonces el plan no es otra

cosa sino una respuesta concreta a un diagnóstico, de ahí que un mal diagnóstico conduce a un mal plan y un buen diagnóstico conduce a un buen plan, y yo cuando hablo de plan, necesariamente no me refiero a los planes-libros, porque muchas veces cuando hablamos de plan parece que se entiende que debe haber libros de por medio, y no necesariamente tiene que hacerse así, el plan puede ser una cosa mucho más simple que la de un libro, pero donde están muy claramente definidos los objetivos, las estrategias y las líneas de políticas; no hablo de instrumentos de política, porque instrumentos de política ya es una cosa mucho más elaborada, pero las líneas de política pueden estar muy bien definidas en un documento brevísimo, pero eso no se podría hacer bien si es que no se tiene un buen diagnóstico. Entonces coincido con el Ing. Meza que, a lo mejor, no es necesario que hagamos un esfuerzo muy grande para hacer un buen plan sino para hacer un buen diagnóstico, que muchas veces esto no se hace.

Con respecto al seguimiento, quiero hacerles un comentario respecto de que ya hay algunos esfuerzos en algunos casos yo diría como consecuencia también de la presión externa. Hoy se habló de cómo se introdujo la planificación en el Paraguay; en algún momento se creó el mecanismo de planificación porque se dijo de que si los países no presentaban planes de desarrollo no serían beneficiarios con los recursos o programas de la Alianza para el Progreso. Así nacieron las oficinas de planificación en América Latina, no solamente en Paraguay, sino en todos los países. En el caso del seguimiento está ocurriendo algo parecido; en este momento la mayoría de los organismos financieros están introduciendo dentro de los contratos de préstamos una cláusula que le obliga a los países a establecer mecanismo de seguimiento.. Pero, estamos justamente con el gran dilema, dónde ponemos este mecanismo de segui-

B, IV.3.10

miento, y en tal sentido, coincidente con la opinión del Ing. Meza, en este momento se tiene un programa de cooperación técnica, del Banco Interamericano para un programa de fortalecimiento institucional en el cual justamente se prevé la creación del mecanismo de seguimiento y evaluación de proyectos precisamente dentro de la Secretaría Técnica de Planificación, por supuesto dentro del esquema primero, de constituir un grupo técnico nacional ocupado de este asunto, pero esto no desecha totalmente la segunda idea del Ing. Meza, porque esto en la práctica se está haciendo, quizás en el caso de los proyectos agropecuarios no, pero si uno mira un poco algunos otros proyectos de otros sectores, por ejemplo el sector de carreteras, tiene un componente de supervisión técnica que es una labor de seguimiento hecha fundamentalmente por consultores independientes. Normalmente los que realizan la etapa de diseño final de un proyecto son los encargados de la supervisión de la ejecución del proyecto. Evidentemente a un mecanismo de seguimiento a nivel nacional creo que tenemos que tratar de dar un alcance de la labor que tiene que desarrollar; tiene que ser fundamentalmente una entidad captadora y procesadora de informaciones, porque si esta entidad va a ser el que le va a hacer el seguimiento físico a cada uno de los proyectos que se desarrollan en el país, vamos a crear un monstruo gigantesco que finalmente en la práctica seguramente no va a funcionar. Entonces más bien tenemos que pensar en un mecanismo muy ágil, muy capaz que puede manejarse a través de indicadores que no tengan que ser muy sobredimensionados, porque de lo contrario este mecanismo de seguimiento se puede convertir en una burocracia más que generalmente resulta chocante, digamos, para cualquier administración.

ING. RAIDAN: Tiene la palabra la Ing. Noce de Meza:

ING. AGR. MARIA CONCEPCION NOCE DE MEZA (Gabinete Técnico/MAG)

Dr. Rodríguez, usted había dicho que el técnico debe decirle la verdad a los políticos sobre la viabilidad de los proyectos, por lo menos llegar a los niveles de toma de decisiones basado en un listado de elementos de juicio bien justificados, pero en la práctica esto generalmente no ocurre. cuál sería, a su criterio, la estrategia para que esta propuesta sea válida?

DR. RODRIGUEZ: Bueno, quizás se pueda explicitar un poquito más, la comunicación yo diría, es un arte; esto ya no es una ciencia probablemente. Esto depende mucho del contexto dentro del cual uno actúa, y creo que esto que nosotros decimos para el caso de Paraguay no tendría ninguna validez para otra parte. Yo puedo contarle un poco la experiencia que tengo trabajando en este tema desde hace muchos años y puedo decir de que he tenido muchas satisfacciones y también he tenido muchas frustraciones, y nuestra labor ha sido fundamentalmente en primer lugar la creación de conciencia en todos los niveles. Por ejemplo aprender nosotros los técnicos a dialogar creo que es un aprendizaje muy importante que tenemos que hacer a nivel nacional.

Cuando hablábamos de proyecto, ocurre que hablamos un poco en un lenguaje ajeno a mucha gente, y qué es lo que ocurre normalmente ante la ignorancia de un problema, de un tema?: la resistencia. A mi me hablan de una cosa que yo desconozco totalmente y probablemente quiera hacer oídos sordos. Y en el caso de Paraguay, tenemos que tener en cuenta una cosa muy realista, aquí hay una estructura institucional caracterizada por un fuerte peso de los hombres que están en las instituciones, o sea, que no podríamos

hablar por ejemplo de un mecanismo institucional fluido, no se da eso, aquí por ejemplo habrán escuchado ustedes alguna vez decir: "pero que eficiente es la ANDE", pues hay una opinión generalizada de que la ANDE es una entidad muy eficiente. Sin embargo, si nosotros vamos a empezar a juzgar desde este punto de vista del sistema de proyectos, seguramente nosotros vamos a tener una opinión bastante diferente porque el señor que está al frente de esa Institución es un señor de muy difícil acceso, con eso no quiero decir que ese señor sea malo, yo considero que es buenísimo, pero, cómo podemos lograr penetrar en su mente si no tenemos la oportunidad para ello?. Es muy difícil; entonces tenemos que ver qué caminos podemos seguir para poder de alguna manera llegar a él, no pretender directamente, porque directamente no será posible, entonces tendremos que ver caminos alternativos.

Dentro del esquema nuestro -estamos a nivel técnico- tenemos que tomar conciencia de esta situación. Por ejemplo, yo muy pocas veces he hablado con el Ministro de Agricultura, pero no se cuántas veces a la semana hablo con el Ing. Meza, con el Ing. Pappalardo, sistemáticamente así como gota de agua, de eso hace más de 10 años y resulta que sin darnos cuenta, de pronto estamos hablando exactamente el mismo idioma, y uno no siente eso, porque resulta que no queremos que nos impongan cosas, y en el Paraguay con mayor razón. Nuestra cultura es así y esto se manifiesta en mayor medida en la gente que hace mucho tiempo está en una institución. Yo les voy a contar una anécdota que ocurrió con un amigo ya fallecido, el Ing. Pettengil, Director de Vialidad; ustedes saben que la Dirección de vialidad es la que realiza la mayor inversión pública en el Paraguay, por lo que el Ing. Pettengil fue un hombre clave en el proceso de inversiones. Cuando se decidió que los estudios

de los proyectos del sector carretero, financiados en gran parte a través del Banco Mundial, se canalizaran a través del Fondo de ²preinversiones, una entidad extraña en el medio, recuerdo que en una reunión de trabajo frente a la gente del Banco Mundial y frente a todos nosotros el Ing. Pettengil dijo: "A quién se le ocurrió inventar esta trampa letal". Asimismo nos dijo, a mi realmente me descorazonó esa actitud, pero por otro lado me sentí satisfecho de que él fue muy sincero en señalar la cosa, porque hay gente que piensa así pero no lo dice, pero sí actúa, entonces es mucho peor, tal es así que con el tiempo a raíz de descubrir la preocupación del Ing. Pettengil, entonces, lógicamente, nosotros tratamos de cambiar nuestra estrategia con él, y en los últimos tiempos, realmente llegamos a mantener una relativamente fluida comunicación. Por qué esto?, porque una persona que estuvo trabajando durante 15 o 20 años de una manera, y de pronto alguien quiere modificar su sistema de trabajo, la primera reacción es de rechazo, y con mayor razón si la gente es de afuera, esto hay que saber, existe rechazo; entonces si por cada rechazo vamos a desilusionarnos evidentemente vamos a ser todos unos frustrados.

Yo les digo siempre a mis compañeros de trabajo de la oficina: "compañeros tengamos la conciencia de que ustedes muchísimas veces van a ir a instituciones, ~~van~~ a visitar instituciones y no se les va ni tan siquiera atender", pero hay que intentar una vez, dos veces, tres veces, 100 veces y por distintos caminos, para ir abriendo el camino de a poquito. Ustedes creen de que, por ejemplo, esta creación del Fondo de Preinversión surgió así, de la noche a la mañana?, eso significó cinco años de trabajo de persuasión para que salga, y tal es así que nosotros dijimos en el día que salió a fines del año 1975 que esta es nuestra gran realización, que este es el momento en que vamos a ser recibidos como se-

ñores por todas las instituciones "porque les vamos a ofrecer dinero", pero cual fue nuestra sorpresa que con dinero en la mano no ocurrió tal cosa, entonces por eso les decía, esto es un arte.

ING. RAIDAN: Muy bien, aún cuando hemos agotado el tiempo destinado a nuestra discusión yo creo que vale la pena aprovechar la presencia aquí de nuestro expositor y nuestro comentarista para hacer más preguntas, así que voy a permitirme dar la palabra al Ing. Cuevas.

ING. AGR. ISACIO CUEVAS RECALDE (DCEA/MAG)

Si las instituciones no está interrelacionadas, sino existe una armonización o una acción multidisciplinaria, lógicamente la posibilidad del fracaso de un proyecto es alto. Ahora, creo que ya mencionó algunos aspectos que se tienen que tener presente para el mejoramiento de la funcionalidad de las instituciones creadas para la planificación y coordinación institucional, pero voy a hacer la misma pregunta que le hice al Dr. Páez esta mañana referente a si es necesaria la creación de una institución que pueda hacer el seguimiento, evaluar o vigilar las cuestiones referentes a la Reforma Agraria, por ejemplo. En el caso específico de los proyectos está la ONP en condiciones de buscar el acercamiento institucional o la coordinación de los distintos elementos y factores, que hagan posible el cumplimiento de los objetivos propuestos?. Esa es una pregunta. Ahora otra situación: El Ing. Meza habló sobre el diagnóstico, y yo quiero agregar una cosa. Al hablar de sistema yo entiendo que se debe considerar primero la caracterización del sistema; esa caracterización del sistema me permitirá determinar la región, o la zona, hasta llegar a la finca del productor, luego eso nos permitiría llegar al diagnóstico o el problema y luego vendría la solución o la alternativa de solución, que en este caso sería el proyecto.

Le quiero preguntar Dr. Rodríguez si encarando esta situación con un enfoque de sistema, podríamos mejorar de cierta manera la identificación del proyecto.

DR. C. RODRIGUEZ: Yo creo que realmente estos temas tienen respuestas teóricas, creo que es conveniente ubicarnos bien dentro de nuestra realidad concreta. Yo pienso que nosotros aquí en el Paraguay tenemos los conocimientos básicos, quizás en algunos casos tenemos algunas falencias, pero en general, para diseñar e institucionalizar, digamos, mecanismos creo que tenemos algún conocimiento y alguna experiencia; creo que no está por ahí nuestro problema. Por eso yo decía que incluso en el caso de Paraguay, tenemos el sistema, el sistema tendrá sus imperfecciones, pero se puede perfeccionar. Por eso yo insisto en una frase que suelo utilizar mucho en este tema, lo que hemos denominado la "cultura institucional". Creo que en la medida que nosotros los paraguayos responsables, todos, no solamente los que tienen nivel de decisión sino todos, tengamos una clara conciencia de cada una de estas cosas, vamos a contribuir con nuestro grano de arena para que se vaya perfeccionando el sistema.

En la medida que queramos trabajar como departamentos estancos, como estamos habituados a trabajar, esto no digo ya de institución a institución, sino dentro de las mismas instituciones a veces constituimos departamentos estancos; y muchas veces esto obedece fundamentalmente a cuestiones casi casi de tipo personal. Muy a menudo solemos escuchar "yo no quiero trabajar con Fulano", o hay otros que no lo dicen, sino simplemente se consideran el sabelotodo, sin decirlo. Los hechos lo demuestran, o sea, no necesitan de

ninguna orientación de nadie, entonces cómo se va a coordinar nada. Yo siempre suelo recordar que en sus conferencias sobre Desarrollo el Dr. Mandelburger suele decir que el subdesarrollo es un problema fundamentalmente mental, por eso debemos pensar en qué medida los ciudadanos paraguayos y particularmente los ciudadanos como nosotros, ciudadanos privilegiados, ya que todos nosotros somos unos privilegiados al haber pasado por la Universidad, quien más quien menos ha tenido a lo mejor dos o tres cursos fuera del país, ha tenido la experiencia importante en trabajos, hasta qué punto realmente estamos contribuyendo con nuestra cuota-parte en este asunto. Creo que nosotros tenemos que reflexionar mucho sobre nuestra corresponsabilidad en esta tarea, creo que eso es fundamental, porque nosotros podemos diseñar las cosas más lindas, incluso mucha gente de afuera se sorprenderá que en este país con una rapidez impresionante podemos conseguir dictar una Ley, increíble!.

Yo, personalmente pienso de que lo que tenemos que cambiar somos nosotros, no quiero hablar de que hay que hacerle cambiar, por ejemplo estábamos hablando del Ministerio de Hacienda, cómo yo voy a pretender ir a modificar la manera de pensar de un Ministro de Hacienda, es muy difícil, para no decir imposible. Están ustedes de acuerdo conmigo, entonces, que nuestra labor tiene que ser de prepararnos conscientemente para trabajar..

Entonces, esta conciencia que tenemos a este nivel deberíamos tratar de llegar en todos los niveles en la medida que avanzamos, y cuando llega al nivel que sea, trate de aplicar todas estas cosas que consideramos que todas son perfectibles, no pensar de que todos tenemos la última palabra, porque todos estos fenómenos, que son sociales, son totalmente cambiables, eso es lo que puedo decir.

ING. RAIDAN: Dr. Vasconellos

DR. VET. ARSENIO VASCONSELLOS (A.R.P.)

En qué medida y de qué modo el sector privado puede participar o participa por lo menos en la idea de proyectos agropecuarios?.

DR. C. RODRIGUEZ: En realidad, en el caso del Sector Agropecuario, es bastante difícil, por la estructura productiva de nuestro país, no sé si en el caso del sector ganadero, por ejemplo pudiera ser posible a través de la Asociación Rural del Paraguay, que tiene un mecanismo de hacerse sentir, porque ustedes saben de que la identificación de proyectos en alguna manera es una forma de implementar, llámese un plan escrito o un plan no escrito; digamos los ganaderos dicen nosotros necesitamos mejorar las instalaciones en nuestras estancias y esas instalaciones significan grandes recursos financieros, entonces ellos tienen los mecanismos para que a través del conducto correspondiente se hagan sentir. En el caso del sector agrícola, lo veo un poquitito más difícil, porque el sector agrícola en nuestro país es un sector muy disperso, y está constituido básicamente por pequeños y medianos productores. Ahora, en la medida que exista una organización, o varias organizaciones que puedan nuclear a estos productores o a estos pequeños y medianos empresarios, yo creo que perfectamente pueden tener una voz importante, yo no sé quizás el Ing. Meza tenga una respuesta más acabada de si hasta qué punto el MAG recibió algún tipo, no digo presión, pero algún tipo de inquietud de los productores rurales para llevar adelante ciertos tipos de iniciativas en materia de proyectos. No sé, pero tengo la impresión de que dentro de la estructura actual es bastante difícil, porque un pobre agri-

cultor individual qué planteamientos va a tener, no puede. Sin embargo, nosotros vemos de que cuando hay organizaciones, ustedes tienen el caso de la Cooperativa Colonias Unidas, el caso de la Cooperativa Minga Guazú, el caso de la Cooperativa de los japoneses, ellos sí ya tienen un planteamiento concreto, son iniciativas privadas que luego se traducen en una línea de financiamiento o algún otro tipo de acción gubernamental para beneficio directo de estos sectores.

ING. AGR. OSCAR MEZA ROJAS (Gabinete Técnico/MAG)

Efectivamente, creo que a través de las organizaciones de productores, se puede lograr entrar en contacto con ellos y conocer sus inquietudes; y en este sentido, realmente en el Ministerio de Agricultura las cooperativas juegan un rol muy importante para transmitir sus inquietudes, sus necesidades al Gobierno, tanto en lo que se relaciona con los aspectos de asistencia técnica como lo que se relaciona con los aspectos de asistencia financiera para el desarrollo de sus programas productivos. Del mismo modo, estas organizaciones también pueden llegar hasta las instituciones que tengan decisión en cuanto a aspectos tan importantes como la política monetaria, fiscal, en el país, de tal suerte a posibilitar digamos solucionar problemas coyunturales que surjan.

ING. RAIDAN: Lamentablemente voy a tener que dar cabida solamente a las dos últimas preguntas, las del Ing. Garcete y del Dr. Prieto.

ING. AGR. GUALBERTO GARCETE ESCURRA (CEPEX)

Dr. Rodríguez, usted había hablado de que para la buena utilización de recursos se necesita de buenos proyectos, específicamente

teniendo en cuenta de que el recurso capital es escaso en los países en vías de desarrollo para la realización de buenos proyectos necesitamos datos fidedignos para que de esta forma podamos realizar los buenos proyectos. La primera pregunta sería de qué manera o en qué medida la evaluación económica y social -teniendo en cuenta los precios de cuenta- refleja la realidad de los proyectos?. La segunda pregunta, dentro del funcionamiento del sistema nacional de proyectos, qué rol desempeña la evaluación ex-post de los proyectos?.

DR. C. RODRIGUEZ: Bueno con respecto a la primera pregunta, en realidad es muy poco lo que podemos decir en el caso de nuestro país, porque apenas estamos haciendo unos ensayos con respecto a evaluación social de proyectos; la ONP hace dos años que viene trabajando justamente en montar una metodología, que lo estamos poniendo a prueba para ver su grado de consistencia, y es efectivamente cierto el hecho de que la información deficiente es una limitante muy grande, por eso normalmente el costo de los estudios que hoy día se hace especialmente para el sector agropecuario son relativamente altos, así ustedes escucharon hoy cifras por ejemplo el proyecto de Caazapá, el proyecto Eje Norte, relativamente altas porque hay que hacer un fuerte trabajo de campo; ustedes saben que los trabajos de campo son relativamente costosos porque tienen que levantarse información primaria, entonces si nosotros tuviéramos buena base estadística, ya sea a través de censos, a través de muestras continuas, etc, entonces eso se obviaría o por lo menos se facilitaría enormemente. Entonces, evidentemente, cualquier cálculo de precio de cuenta o de precio social o precio-sombra como se lo llama, va a tropezar con esta dificultad. Ahora nosotros creemos que a pesar de las deficiencias que pudiera digamos notarse en este trabajo, creo que puede ser un

B.IV.3.20

elemento importante para ir viendo un poco en qué medida se ve un resultado diferente cuando estamos manejando estos parámetros frente a lo que tradicionalmente es una evaluación estrictamente de tipo financiero.

Con respecto a la segunda pregunta, la evaluación Ex-Post en realidad tiene podríamos decir, varios objetivos, pero el primer objetivo es básicamente ver si en que medida el proyecto realmente logró los objetivos, porque nosotros tenemos una evaluación ex-ante y entonces con la ex-post comparado entonces ya tenemos un resultado muy importante al sistema de identificación; tratar de evitar los errores que hemos cometido antes y posiblemente con eso tener una, no digo una certeza ni cosas parecidas, pero minimizar los riesgos de un proyecto mal concebido.

ING. GARCETE: Se está realizando aquí en Paraguay la evaluación ex-post?.

DR. RODRIGUEZ: En este momento yo no tengo conocimiento directo pero tengo entendido que la gente del Gabinete Técnico puede comentarnos algo al respecto.

ING. RAIDAN: Sí, en el Gabinete Técnico hemos llegado a realizar tres evaluaciones ex-post de proyectos de desarrollo rural integrado; primero fue el de Eje Este, conocido como el 509, el segundo fue el de Itapúa, conocido como 1418, y el tercero también del Eje Este, conocido como 1674.

Dr. Prieto, la última pregunta por favor.

ECON. MARCELINO PRIETO JARA (DEAF/MAG)

Es sobre el planteamiento que hizo el Ing. Meza. El hizo dos planteamientos, y sobre el primero, que es sobre la creación de un organismo de evaluación de proyectos, existe acuerdo al parecer, entre los participantes, en cuanto al segundo él recomienda la contratación de técnicos extranjeros, yo quiero conocer su criterio al respecto.

ING. MEZA: Bueno, en realidad yo presenté dos alternativas viables para la evaluación y el seguimiento de las actividades de los proyectos; la primera alternativa es la de crear -dentro de la Secretaría Técnica de Planificación- una unidad con la suficiente capacidad técnica y financiera para realizar esta actividad, y la segunda alternativa es a través de la contratación de consultores que no necesariamente deben ser extranjeros, podrían ser técnicos nacionales contratados para prestar servicios especializados en estos campos, no me estaba refiriendo necesariamente a la contratación de técnicos extranjeros, había sí mencionado de que podría aprovecharse la posibilidad de la cooperación técnica internacional para tratar de cubrir ciertos aspectos en materia de evaluación en los cuales todavía nosotros tengamos una deficiencia en cuanto a la capacitación técnica local.

ING. RAIDAN: Muy bien, entonces reiteramos nuestros agradecimientos al Dr. Rodríguez por su ilustrativa y elocuente exposición, y al Ing. Meza por sus calificados comentarios.

**C. RECOMENDACIONES: LA POLITICA POSIBLE DE DESARROLLO
AGROPECUARIO Y RURAL DEL PARAGUAY**

P A N E L

TEMA: La Política posible de desarrollo agropecuario y rural del Paraguay: Estrategia a seguir para los próximos cinco años.

MIEMBROS DEL PANEL: Dr. Ceferino Rodríguez - Moderador
Dr. Blás Chamorro
Dr. Carlos Fletschner
Ing. Agr. Oscar Meza Rojas
Dr. Ricardo Rodríguez Silvero

RELATOR: Ing. Agr. Arístides Raidán

INFORME DE LA RELATORIA

Hubo consenso en el Panel sobre la necesidad de reconocer la dualidad problemática del sector agropecuario: la de los productores empresariales de la economía de mercado y la de los productores de la economía de subsistencia y la necesidad de buscar soluciones por medio de dos políticas agropecuarias diferenciadas.

También hubo consenso sobre la necesidad de crear y ampliar mercados para posibilitar la expansión de la producción agropecuaria. Los planteamientos específicos que presentarán los panelistas fueron los siguientes:

Ing. Oscar Meza Rojas

Formuló recomendaciones para las siguientes áreas:

a. Fortalecimiento de la investigación agrícola:

C.1-2

- Mejorar el nivel de tecnología disponible en el país y utilizado por los productores rurales de los diferentes estratos con el fin de conseguir una producción más eficiente y económicamente competitiva. Esta investigación debe incorporar a los rubros alternativos para los cuales el país tiene ventajas comparativas, especialmente a los rubros perecibles como frutas y hortalizas donde la labor de investigación hasta ahora sigue siendo deficiente.
- Evaluación económica de la investigación de tal forma que se mida su nivel de aplicabilidad por parte de los productores y su efectividad económica en términos del aumento del grado de competitividad económica en términos del aumento del grado de competitividad de nuestros productos.
- Asistencia técnica que permita a los agricultores el acceso rápido a los conocimientos tecnológicos sobre todo en lo referente a rubros no tradicionales. Esta asistencia técnica debe abarcar distintos campos y no circunscribirse solamente a la transmisión de conocimientos tecnológicos. Debe incluir las áreas de importancia para aumentar el nivel de eficiencia del productor como por ejemplo la administración de fincas.
- Fomentar la asociación de productores sobre todo los pequeños para facilitar y asegurar su acceso a la asistencia técnica.

b. Crédito

- Organizar a los agricultores para que pueda acceder en mejores condiciones al crédito no formal como el que proveen las empresas exportadoras, acopiadoras, etc.

- Aumentar la participación de la banca privada para el financiamiento de la producción agropecuaria.
- Minimizar el costo de crédito y facilitar su obtención.

c. Tenencia de la tierra

- Continuar con el proceso de distribución de tierras utilizando un sistema compatible con el equilibrio ecológico y la igualdad de valor económico potencial de uso de las parcelas.
- Resolver el problema del minifundio en las áreas circunvecinas de Asunción, regularizando el problema de titulación.
- Relacionar la distribución de tierra con la provisión de los servicios de asistencia técnica.

d. Comercialización

- Difusión de los precios del mercado.
- Normas de calidad y empaque para que los productores, sobre todo los de frutas y hortalizas, puedan llevar con éxito sus productos a los mercados regionales.

e. Coordinación interinstitucional

- Mejor coordinación de las actividades de asistencia técnica, investigación, crédito, tenencia para que la implementación de la política agropecuaria y forestal tenga coherencia.

Dr. Ricardo Rodríguez Silvero

Su presentación se dividió en cuatro áreas:

- a. Diagnóstico de la realidad agropecuaria.
- b. Cuestionamientos fundamentales.
- c. Estrategias dentro de las coordenadas políticas y económicas actuales.
- d. Instrumentalización de dichas estrategias.

Con relación a la primera área el panelista enumeró los distintos aspectos más salientes de la problemática actual enfatizando la coexistencia de la economía de subsistencia con la economía de mercado, los bajos niveles de productividad, los latifundios improductivos y la enorme concentración de la propiedad agrícola en pocas manos, las dimensiones de la población campesina, los problemas jurídicos de la tenencia, la concentración de la producción ganadera en pocas explotaciones, oligopolio, monopolio, desempleo, subempleo, exportaciones basadas en materia prima o con poco grado de elaboración, etc.

Sobre el segundo aspecto el panelista formuló la pregunta si era deseable en principio la transición de la economía de subsistencia a la de mercado y planteó que si la economía de mercado no está en condiciones de absorber a campesinos provenientes de la economía de subsistencia, no tendría ningún objeto el fomentar la transición, pero que si se quisiera promover esa transición, habría que preguntarse sobre las condiciones de orden económico, político y social que deben darse para que, por un lado, la transición sea pacífica y por otro sea eficiente.

Otro cuestionamiento fundamental, según el panelista, fue el referente a la concepción doctrinal político-económica: debe el Estado limitarse a establecer el ordenamiento y reglas de juego claras consolidando la economía de mercado, o debe meterse en actividades productivas que el sector privado puede producir más eficientemente.

Con relación a la tercer área el panelista esboza los lineamientos estratégicos posibles a partir de la situación económica actual. Estas serían las siguientes:

- Disminuir la concentración de la tierra en pocas manos expropiando los latifundios improductivos.
- Acelerar el otorgamiento de títulos definitivos de propiedad.
- Aumentar los servicios de asistencia técnica
- Fomento de la producción y productividad
- Reducir y evitar la intermediación
- Fomentar políticas exteriores de conquista de mercados.

Con relación al área de instrumentalización el panelista listó los siguientes:

- Mayor presupuesto al MAG para que se puedan financiar las medidas necesarias dentro de la estrategia.
- Aumentar sustancialmente el presupuesto del Instituto de Bienestar Rural.
- Reorganización y reordenamiento de los servicios de asistencia técnica.

C.1-6

- Cambio libre para los productores de exportación.
- Fortalecimiento del Banco Nacional de Fomento, Fondo Ganadero y Crédito Agrícola de Habilitación.

Dr. Blás Chamorro

Reconoció los planteamientos del panelista anterior y enfatizó que los integrantes de la economía de subsistencia requieren de mucha asistencia de nivel social.

Indicó que sería necesario fortalecer el desarrollo agroindustrial en el país.

Señaló que hay que hacer realidad la concertación de los esfuerzos administrativos.

Como lineamientos estratégicos enunció los siguientes:

- Plantearse como objetivo la integración de los hombres de la oferta primaria a niveles que le permiten entrar en el mercado.
- Reconocer que la capacidad operativa del MAG no será suficiente si no se procura aumentar su presupuesto.
- Alentar la participación y compromiso del sector privado para participar de los programas de inversión.

Dr. Carlos Fletschner

El panelista hizo unas reflexiones sobre la coincidencia de criterios y como desde hace mucho tiempo se llega a acuerdos similares sin que nunca se implementen. Indicó la necesidad de contar con una voluntad política para implementar las recomendaciones.

Señaló la complejidad que representa tratar de cumplir los objetivos de mejorar el nivel de vida de los agricultores. Redistribuir - dijo- es un problema político. Hay que redistribuir no sólo los recursos sino las oportunidades.

Se necesitan dos políticas agropecuarias: una para el sector de subsistencia otra para el sector empresarial.

Enfatizó que no vale la pena producir sino se puede vender y que por tanto era urgente buscar alternativas de mercado.

Para concluir hizo una reflexión indicando que la agricultura no era un pasatiempo para el agricultor sino su medio de vida y que por eso hay que estimularlo, no protegerle, proporcionándole los medios y las condiciones para su suficiencia.

Terminó sus comentarios haciendo votos para que esta vez se pudieran llegar a implementar las recomendaciones del Seminario.

COMISION "A"

Las áreas prioritarias para el Desarrollo Agropecuario
y Rural del Paraguay.

PRESIDENTE:	CELSO GIMENEZ	STP
	Ing. Agr. Nelson Blanco M	GT/MAG
	Econ. Bernardo Esquivel V.	STP
	Ing. Agr. Elvio Darío Morínigo	GT/MAG
	Econ. Carlos Ramón Rodríguez	STP
	Ing. Agr. Carmelo Rolón	ONCAP
	Econ. Gladys V. Tórrres	GT/MAG
	Econ. Paulino Villagra	STP
	Lic. Adela A. de Dubini	ONP
	Lic. Amado Prieto Bazán	ONPS

COMISION A:

LAS AREAS PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL
DEL PARAGUAY

I- INTRODUCCION

- 1- El sector primario de la producción, en el esquema de la economía del país, asume un rol de extraordinaria importancia, teniendo en cuenta la alta participación del sector en la generación, del Producto Interno Bruto, la proporción de la población económicamente activa absorbida, en esta esfera y la relevante ponderación en el conjunto de las exportaciones.
- 2- Por otro lado, las potencialidades existentes, tanto en recursos naturales como humanos y tecnológicos, aún no van plenamente aprovechados, por lo que el creciente dinamismo visualizado en este sector en las últimas dos décadas podría acelerarse, aún más, siempre y cuando se adopten medidas de carácter político, financiero, económico, técnico y social, conducentes a este objetivo.
- 3- La mayor parte de la producción de bienes del país - sean éstos orientados a la exportación o al consumo interno, está enmarcada en este Sector y aún seguirá inserta en esta esfera durante las próximas décadas.
- 4- En consecuencia, es perentorio e imperioso que el Gobierno Nacional arbitre los mecanismos y recursos tendientes a fortalecer este sector productivo, en el que están comprendidas la

mayoría de las familias paraguayas, cuyo nivel y calidad de vida se debe mejorar.

- 5- A continuación se explicitan, en términos meramente enunciativos, pero no exhaustivos ni limitativos, las áreas que se consideran prioritarias para el desarrollo del Sector.

II- AREAS PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

1- Fomento de la producción

Por su gran relevancia en la conformación de la balanza comercial del país, deberá seguir fomentándose la producción de bienes exportable y de sustitución de importaciones. Sin embargo, se deberá prestar además una creciente atención a los restantes rubros de consumo interno. Para el efecto deberá fortalecerse los mecanismos de apoyo técnico, asistencia financiera y dotación de infraestructura (vial y comercialización). Los programas por productos deberán seguir recibiendo toda la atención institucional.

Deberá prestarse especial atención a la conservación y protección de los recursos naturales en forma integral, principalmente (suelos, flora, fauna y cuencas hídricas).

2- Estrato de los pequeños productores

El fomento de la producción a nivel de los pequeños productores, deberá merecer una atención especial. Se recomienda iniciar una fase intensiva de investigación de los resultados obtenidos en ese nivel de productores con la

C.2.4.

ejecución de los proyectos de desarrollo rural integrado. Se considera que la información que se obtenga por este medio, permitirá diseñar las políticas apropiadas para las necesidades específicas de estos productores.

3- Fomento de la Agricultura

Con el fin de aumentar el valor agregado de los bienes de exportación, aumentar la capacidad de absorción de la fuerza laboral, sustituir importaciones de bienes manufacturados, entre otros, deberá fomentarse el desarrollo agroindustrial, lo cual permitirá también un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y de la abundante energía disponible.

4- Reforma Agraria

Por su importancia, como uno de los factores determinantes del Desarrollo Rural, deberá encararse la reestructuración de la Reforma Agraria; contemplando aspectos, tales como la tenencia de la tierra, habilitación de nuevas colonias, consolidación de las colonias existentes, creación de una legislación apropiada que regule la subparcelación.

5- Aspectos institucionales

Se observa una multiplicidad de instituciones en superposición de funciones en el ámbito del Desarrollo Rural, tales como el Consejo Nacional de Progreso Social, Consejo de Fomento de Producción Agrícola Nacional (CEPAN); con escasa coordinación de actividades entre ellos; tanto en sentido vertical, como horizontal. En este sentido es imperiosa la necesidad de buscar

los mecanismos institucionales más adecuados para abordar la problemática rural (fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Regional, distrital, etc.)

6- Aspectos Espaciales

Teniendo en cuenta que el país dispone de regiones de vocación claramente diferenciadas, en término demográfico y agrológico ; sería pertinente enfocar el desarrollo agropecuario, conforme a la característica propia de cada área. Ello implica la consolidación de los mecanismos de planificación regional y el fortalecimiento de las instancias pertinentes en términos de planificación y ejecución de proyectos.

COMISION B

Estrategias específicas para el Desarrollo Agropecuario: Crédito y financiamiento, tecnificación, comercialización y precios, protección contra la competencia externa, etc.

PRESIDENTE:	Ing. Ind. Víctor Hugo Ayala Piola	BCP
SECRETARIO:	Ing. Agr. Miguel Angel Pangrazio V.	BNF
	Ing. Quím. Juan Angel Bóveda	MIC
	Ing. Agr. Isacio Cuevas	DCEA/MAG
	Dr. Silvio Apodaca romero	FG
	Ing. Agr. Conrado Pappalardo	GT/MAG
	Dr. Quím. Ind. Ricardo Orué	ONP
	Econ. Darío Sánchez Ortiz	GT/MAG
	Dr. Vet. Arsenio Vasconsellos	ARP
	Econ. Yolanda Vázquez de Sosa	CEPEX

C.3.2.

ESTRATEGIAS ESPECIFICAS PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO

INTRODUCCION

Una revisión pormenorizada de los aspectos más importantes que hacen a la planificación del Desarrollo Agropecuario, Antecedentes, Objetivos, Prioridades, Estrategias, Políticas, Planes, Proyectos, Organización administrativa, Participación Sectorial, etc. realizada durante el desarrollo del presente Seminario, puso de resalto los siguientes aspectos:

- Que la planificación del desarrollo agropecuario (por no decir nacional) no compatibiliza con la asignación pre supuestaria de recursos.
- Que una coordinación interinstitucional o sectorial, generalmente se entiende como una reunión para desarrollar una idea de carácter político antes que técnico.
- Que existe poca o ninguna compatibilización entre los planes de Desarrollo Agrícola, con el Rural y el Industrial;
- Que el sistema administrativo, público necesita una profunda reestructuración; si se pretende mejorar la situación del sistema agropecuario todo;
- Que más que una exposición de planes, estrategias y proyectos concretos, lo que se debe sensibilizar, motivar y convencer es el nivel de decisión política;

- Que el país se caracteriza por ser productor de bienes primarios y en un 90% de origen agropecuario y forestal:
- Que nuestro objetivo (del Seminario) es el de proveer herramientas adecuadas para la identificación, selección y priorización de Proyectos Agropecuarios.
- Y que nuestro tema se circunscribe al área de Estrategias para el Desarrollo Agropecuario
- Consideramos relevante enunciar, sin orden de prioridades: los siguientes puntos:

1- Crédito y Financiamiento:

- . Aumentar la disponibilidad de recursos financieros para el sector agropecuario.

a) Crédito oficial

- Incrementar la cartera de préstamos
- Complementar las asistencias financieras para los asentamientos de tierras, entre el IBR - CAH - SEAG - FG - BNF.
- Habilitar carteras específicas de crédito para la:
 - . Comercialización
 - . Transformación
 - . Producción
 - . Capitalización
- Crear leyes y canons sobre ciertos rubros de importación para crear un fondo de reserva para la cartera de créditos de los organismos financieros del sector.

C.3.4.

- Solicitar asignación de los recursos provenientes de la Cesión de energía de obras de Itaipú y Yacyretá para la asignación a organizaciones financieras agropecuarias.

b) Crédito Privado:

- Reorientar mediante incentivos apropiados, la asignación de los recursos privados hacia inversiones y financiamiento de la actividad agropecuaria.
- Propender la creación de organismos intermedios de financiación del sector.

2- Tecnificación

. Fortalecer la:

- * Investigación y extensión en las áreas: agrícola, ganadera y forestal; en el área tradicional y en el de rubros no tradicionales;
- * Establecer sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos, en las diferentes acciones a realizar en el sector de investigación debe extenderse a las áreas técnicas y económicas;
- * Aumentar la eficiencia del uso de suelos mediante una difusión y asistencia apropiada;

- * Habilitar mecanismos de formación y capacitación del recurso humano del sector; en centros regionales, tendientes al mejoramiento de la eficiencia en calidad, costos y rendimientos.
- * Asignar mayores recursos del presupuesto, recursos humanos y de equipos al sector investigativo del sector.
- * Reorganizar el sistema de asignación, selección y utilización de la asistencia técnica externa;
- * Utilizar la disponibilidad de capacitación de recursos humanos, en el exterior y principalmente en el área regional; en forma organizada y compatibilizada con las necesidades nacionales;
- * Mejoramiento en la generación y transferencia de tecnología propendiendo a una adecuada adopción de tecnología apropiada:
- * Establecer mecanismos de utilización de colaboración técnica de tipo horizontal;
- * Mejorar la difusión de conocimientos técnicos;
- * Priorizar la autoayuda;
- * Mejorar la eficiencia del Sistema Nacional de Proyectos Agropecuarios;
- * Implementar un Plan de Tecnificación del Sector agropecuario, de mediano plazo, acompañado de acciones de seguimiento y evaluación.

C.3.6.

3- Aprovechamiento de Recursos:

- Asegurar la explotación de recursos y su racional utilización con miras a asegurar su disponibilidad a futuro;
- Mejorar el control de la erosión y uso de suelos
- Racionalizar el uso del agua;
- Estimular la reforestación;
- Utilización conservativa del recurso natural;
- Realizar un relevamiento nacional de recursos;
- Que todos los Proyectos Integrados de Desarrollo Rural, consideren la Conservación de Recursos Naturales como condicionante o componente del Proyecto.

4- Comercialización y Precio

- Creación y Mejoramiento de los Centros de Acopios Regionales y Mercados de Comercialización, dotándoles de la Infraestructura Básica Adecuada.
- Mantener actualizadas las Informaciones de Precios de Productos Agropecuarios, tanto en el Mercado Interno como Externo.
- Fomentar la Organización de los Productores a fin de mejorar su capacidad de negociación
- Identificación de Nuevos Mercados, tanto a nivel Interno como externo para rubros que tienen condiciones favorables para el país.
- Mejoramiento de las normas y Control de calidad de los Productos Agropecuarios.

- Mejorar el sistema de fijación de precios, que además de ser oportunos en tiempo, contemplen los aspectos principales de costo, comercialización, mercadeo y competitividad en el mercado externo e interno.
- Facilitar el sistema administrativo interno de exportaciones.
- Aplicar aranceles y canons impositivos de estímulos efectivos para productos de exportación agropecuaria.

5- Proyección contra la competencia externa

- Mejorar la eficiencia de la producción agrícola, en el sentido de abaratar costos, y elevar la calidad del producto final.
- Protección efectiva del consumo interno de los bienes agropecuarios y agroindustriales, mediante acciones concretas a todos los niveles.
- Propiciar la organización de productores, que eleve su poder de negociación, la difusión de conocimientos, capacitación del recursos humanos y acceso con mayores ventajas a las fuentes financieras.
- Información y difusión oportuna de precios de mercado, de los principales productos agropecuarios del país; para los productores nacionales.
- Fijación oportuna de precios internos mínimos y de referencia; así como de los valores aforo de los bienes agropecuarios de exportación.

C.3.8.

- Agilización de trámites para la exportación de los bienes agropecuarios.
- Adecuación oportuna de política cambiaria para el Sector.
- Mejoramiento del aspecto envases y embalajes de los productos agropecuarios, de acuerdo a standares internacionales, demandas internas y costos.

COMISION C

Estrategias específicas para el desarrollo rural: Crédito y financiamiento, tecnificación, comercialización y precios, organización de Agricultores, tenencia y reforma agraria.

PRESIDENTE:	Ing. Agr. Arístides Raidán Gómez	GT/MAG
SECRETARIO:	Ing. Agr. Hugo Alfredo Mazzoleni Casnedi	GT/MAG
	Ing. Agr. Gladys Cáceres de Amarilla	IBR
	Ing. Agr. Walberto Ferreira González	DIEAF/MAG
	Ing. Agr. Tomás Horn,	FECOPROD
	Econ. Luz Victoria Maidana de Villasboa	GT/MAG
	Econ. Marcelino Prieto Jara	DEAF/MAG
	Econ. Donaldo Román Rolón	MIC
	Econ. Faustino Romero Corín	CAH
	Econ. Hermes Silverio Sanabria	GT/MAG
	Econ. Miguel Antonio Báez Zacarias	MAG
	Ing. Agr. Adrian Quiñónez	IBR

COMISION C

1. Crédito y Financiamiento

- Habilitar líneas de financiamiento para cultivos básicos de la economía campesina, que actualmente no son financiados por las instituciones financieras.
- Revisar las condiciones de otorgamiento de préstamos a pequeños productores, especialmente, en lo referente a tasas de interés, oportunidad, plazos.
- Fortalecer el Crédito Agrícola de Habilitación.
- Promover la organización de productores.
- Continuar con el programa de distribución de tierras y acelerar la titulación de las ya distribuidas.

2. Tecnificación

- Intensificar la investigación de productos, no tradicionales, como los cultivos hortifrutícolas y de rubros de autoconsumo, como: maní, batata, poroto, mediante el fortalecimiento de las unidades de investigación.
- Promover la aplicación de la oferta tecnológica disponible actualmente, para la producción de cultivos como: mandioca y maíz, mediante una asistencia técnica ágil.

- Fomentar y fortalecer el sistema de educación técnica agropecuaria de mandos medios y crear las condiciones propicias para que los egresados se incorporen efectivamente a las actividades de producción agropecuaria, instrumentando previsiones legales al respecto (acceso a la tierra, provisión de crédito).
- Identificar y promover a los líderes rurales como coadyuvantes para la transferencia de tecnología entre los productores.
- Poner al alcance de los pequeños agricultores los insumos técnicos indispensables a precios accesibles, supervisando los canales y márgenes de comercialización.

3. Comercialización y precios

- Buscar alternativas de rubros para pequeños agricultores.
- Crear las condiciones necesarias para un acceso más directo de los pequeños productores al mercado, a través de la difusión oportuna de informaciones sobre los precios, mercados y la organización para la comercialización.
- Integrar la producción de los pequeños productores a agroindustrias rurales de forma a tener mercados y precios más seguros.

4. Organización de agricultores

- Promover las organizaciones informales, tales como comités, AUCAS, organizaciones de autoayuda como paso previo para la formación de organizaciones más avanzadas como las cooperativas y/o empresas agropecuarias.
- Revisar y actualizar el marco legal para la formación y funcionamiento de las cooperativas agropecuarias para facilitar y agilizar los trámites para su formación, y para otorgar mayores estímulos para su funcionamiento.
- Utilizar las organizaciones de agricultores, para aprovechar los servicios de asistencia técnica y crediticia, y para lograr la participación más activa y directa de los productores, en los planes y proyectos del sector.
- Promover la capacitación de las mujeres con miras al mejoramiento integral del hogar.

5. Tenencia y Reforma Agraria

- Revisión del marco legal vigente, Estatuto Agrario, en forma de adecuarlo a la realidad y situación del desarrollo actual.
- En los nuevos asentamientos y/o en asentamientos ya realizados que sean acompañados con asistencia técnica y crédito en

lo posible, para de esta manera el colono, pueda consolidarse en forma efectiva en su lote y no emigre nuevamente, es decir crear las condiciones mínimas para su arraigo en la zona.

- Mejorar y acelerar el otorgamiento de títulos de propiedad por medio de un sistema más ágil de tramitación.
- Continuar la distribución de tierra, en forma planificada, teniendo en cuenta los recursos ambientales y el uso potencial de los suelos.
- Disminución de la concentración de las tierras, específicamente de los latifundios improductivos, con leyes impositivas basadas en la superficie de los mismos y/o expropiación.
- Contemplar la problemática del minifundio (parcelamiento de los lotes originales) en las áreas problemáticas, con instrumentos como el reordenamiento parcelario en el cual se contempla todos los factores productivos para que los nuevos lotes posean las condiciones y superficie mínima rentable.
- Aumento del Presupuesto del IBR para un mejor cumplimiento de los objetivos que le otorga la ley.

6. Infraestructura

- Promover y desarrollar la infraestructura adecuada a las condiciones de los pequeños agricultores.
- Fortalecer las instituciones y servicios públicos regionales otorgándoles mayor autonomía y recursos para que lleguen en forma más efectiva a las comunidades rurales.

COMISION D**Lineamientos Estratégicos para Reestructurar al Sector Público Agropecuario****Presidente: Juan Díaz Bordenave**

- | | |
|---|-----------|
| 1. Econ. Alejandro Arce Afiasco | ONP |
| 2. Lic. Carlos Aldana Balbuena | PRONATURA |
| 3. Arq. Nilda Vidalina Céspedes | ONP |
| 4. Ing. Agr. Gualberto Garcete (secretario) | CEPEX |
| 5. Ing. Agr. María N. de Meza | GT/MAG |
| 6. Ing. Agr. Rubén Rolón | GT/MAG |
| 7. Ing. Agr. Luis Valenzuela | MDN |
| 8. Adm. Feliciano Lezcano Zarza | MAG |
| 9. Ing. Agr. Pedro César Caballero | ONP |

COMISION D

En el sector agropecuario y forestal existen organismos que realizan actividades similares en las mismas áreas, mientras en otras están ausentes. De lo que se desprende la falta de una coordinación entre las instituciones, que conduce a una duplicación de esfuerzos y recursos-humanos y financieros- el carácter de compartimiento estanco de estas instituciones, la falta de una adecuada comunicación intra e interinstitucional.

Para superar esta situación planteada se propone que la Secretaría Técnica de Planificación, con el concurso de diversos técnicos de las instituciones involucradas realicen, prioritariamente, un relevamiento de las actividades y funciones que cumplen las diversas instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector, sus interconexiones revisión de los instrumentos legales existentes, las partidas presupuestarias asignadas al sector, créditos externos, cooperación técnica y la disponibilidad de recursos humanos calificados en las diferentes especialidades.

A criterio de la Comisión de Trabajo, se considera esencial que primeramente se cuente con los resultados del referido RELEVAMIENTO, para luego formular una propuesta sobre los "Lineamientos Estratégicos para Reestructurar el Sector Público Agropecuario" por cuya razón se hace necesario y perentorio la realización del mencionado estudio.

