



CDP-2657

COLABORACION IICA/BID EN LOS CAMPOS
DE ANALISIS Y PLANIFICACION
DE POLITICA AGRARIA Y DE INVERSION

IDEAS PARA UNA COOPERACION CON EL PARAGUAY

1. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están a punto de suscribir un Acuerdo Cooperativo por el que se integrarán recursos técnicos y financieros de ambas instituciones en la realización de actividades de cooperación técnica para la modernización de la agricultura y el fortalecimiento de las instituciones del sector agropecuario de los países miembros regionales de ambas instituciones.

En el caso del IICA éste reforzamiento de la cooperación con el BID corresponde al fortalecimiento, tanto a nivel de la sede como de los países, de sus programas de análisis y planificación de política agraria, proyectos de inversión, investigación, generación y transferencia de tecnología, comercialización y agroindustria, etc. Ya sus planes de trabajo y presupuesto contemplan la realización en los países miembros de actividades de cooperación técnica en estos y otros campos. En este sentido el nuevo Acuerdo Cooperativo con el BID permitirá ahondar o ampliar, según sea el caso, actividades ya comenzadas.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN EL PARAGUAY

C.C. 287 ASUNCION, PARAGUAY TELS. 90 740 - 41 650 JUAN E. O'LEARY Nº 409 5 PISO CABLE IICA ASUNCION
TELEX 5359 PY IICA

1. FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS SECTORIALES AGROPECUARIOS DE LARGO PLAZO

2. La experiencia del financiamiento a la agricultura a través de proyectos de inversión, se ha encontrado en el pasado con la dificultad de que resulta casi imposible desarrollar "buenos" proyectos en un contexto de políticas económicas generales y sectoriales inadecuadas. De la misma manera, la modalidad de financiamiento que el Banco Mundial comienza a desarrollar a principios de los ochenta a través de los préstamos de Ajuste Sectorial Agropecuario (PASA), si bien cumplieron con el objetivo de desembolsar fondos en forma ágil, tuvieron una contribución casi nula a la inversión agropecuaria, enormemente resentida por la problemática del endeudamiento de los países.

3. Tanto a nivel de los países como de los Organismos Financieros Multilaterales existe el convencimiento de que "el ajuste con crecimiento" requiere tanto de un aporte sustantivo de capital como de la reformulación de políticas que permitan crear un marco más adecuado para el crecimiento de las economías de ALAC, particularmente reorientando el crecimiento de los países a través de su potencial exportador. En particular el BID, al aprobar recientemente una nueva ampliación de capital, ha enfatizado la necesidad de realizar operaciones sectoriales en donde los ajustes de políticas permitan aumentar la eficiencia del capital a invertirse.

4. En función a estos antecedentes el IICA, en la búsqueda de nuevas modalidades de financiamiento que permitan a la región volver al sendero del crecimiento, elaboró una propuesta al BID cuya ejecución estará incluida en el Acuerdo Cooperativo a

suscribirse, que se basa en la ejecución de un Programa Sectorial Agropecuario (PSA) de largo plazo. El contenido de tal PSA se refiere a un conjunto de proyectos de inversión que resultan prioritarios, tanto para el sector público como para el sector privado. En forma complementaria a los proyectos de inversión, se plantean las prioridades en materia de reforma de instituciones y las necesidades de reformulación o ajuste de políticas sectoriales y generales.

5. El éxito de un programa de esta naturaleza requiere que éste sea un programa del propio país y no que resulte como una imposición por parte de organismos financieros multilaterales. La propuesta consiste por lo tanto en que los países preparen sus propios programas, de mediano y largo plazo, sectoriales agropecuarios (PSA) cuya ejecución se percibe como necesaria para el crecimiento de la agricultura con un horizonte de varios años. El papel de los Bancos de Desarrollo es el de aportar los recursos financieros que supone el PSA mientras que el rol de los organismos técnicos especializados como el IICA consiste en colaborar con el país en las distintas etapas que supone el desarrollo del programa. Los PSA, como nuevas modalidades de financiamiento tienen como componente básico el financiamiento de inversiones del sector público y privado así como el financiamiento que permita facilitar y viabilizar la instrumentación de reformas de políticas y de instituciones relacionadas al sector.

II. COOPERACION TECNICA IICA/BID PARA LA ELABORACION DE PROGRAMAS SECTORIALES.

6. En las actividades de cooperación técnica que se ejecutarán para la preparación de PSA con el BID deberá partirse de la base que existe escasa capacidad a nivel de los países para preparar y ejecutar tales programas, por lo que la cooperación

internacional en este sentido adquiere particular importancia. Entre los elementos identificados como prioritarios en la preparación de los programas se señala en primer lugar la disponibilidad de una sólida base de información económica general y específica agropecuaria para asegurar la eficacia de los planteos en relación al logro de los objetivos perseguidos.

7. El IICA considera que su presencia permanente en los países a través de sus respectivas oficinas, constituye una alternativa efectiva para apoyar el mantenimiento de una base de información continuamente actualizada de apoyo a la preparación y ejecución de PSA. Sobre la base de estos sistemas de información montados con el apoyo de las Oficinas locales, se plantea un método de trabajo que supone una secuencia de actividades que van desde la solicitud de colaboración del país hasta la preparación de un "Documento de Base de Política y Financiamiento Agrícola" que constituirá el documento básico para las negociaciones entre el país y el BID, previo a la firma de los correspondientes contratos de préstamos.
8. Se plantea que las actividades comiencen en algunos países seleccionados para ir luego gradualmente cubriendo todos aquellos que soliciten la colaboración. En este sentido, Paraguay aparece como una buena alternativa para comenzar con el desarrollo de esta nueva modalidad de financiamiento, por el tamaño, por su voluntad de introducir cambios sustantivos en su política macroeconómica y en especial en la Política Sectorial Agrícola, que contiene una propuesta explícita de reforma institucional del Sector Público Agrícola, en forma gradual, partiendo en lo inmediato, para llegar en el mediano plazo a lo interinstitucional.

Agréguese a esto, un claro lineamiento estratégico general destinado a jerarquizar un enfoque de crecimiento con equidad en base al énfasis en una propuesta de desarrollo rural que considere los problemas de estructura agraria. 1/

III. EL CASO DE PARAGUAY

9. El desarrollo económico y social de Paraguay sigue siendo fuertemente dependiente del desarrollo agrícola el cual depende fundamentalmente del mercado externo y en buena medida es influenciado por las políticas de sus vecinos más próximos. El desarrollo tecnológico y la expansión de fronteras estimulado por las inversiones del sector público y privado, principalmente de carácter empresarial ha garantizado un avance de las exportaciones de soja, algodón y carne en forma significativa, sin embargo el desarrollo económico de largo plazo todavía sigue siendo extremadamente vulnerable por la gran dependencia de estos tres productos.

10. De otra parte, permanecen aspectos estructurales que todavía constituyen serios obstáculos para el desarrollo agropecuario al restringir la participación de un amplio margen de la población al proceso de desarrollo económico y social. Dichos problemas estructurales están asociados a los problemas de tenencia de la tierra, a la falta de políticas diferenciadas que faciliten el acceso de gran parte de la población rural al mercado de trabajo, a los servicios asistenciales y productivo, a los servicios básicos de apoyo para el desarrollo agropecuario.

1/ Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1990.
Sector Agropecuario (STP) Abril 1989.

11. La propuesta del Plan de Desarrollo Sectorial del Plan Nacional de Desarrollo reconoce la inversión pública como un instrumento eficaz para la promoción del desarrollo económico y social, siempre y cuando responda a un conjunto de criterios en materia de prioridad, sobretodo en relación a la infraestructura de apoyo.

12. Mirado globalmente, la propuesta del Plan 1989/90 introduce las bases para cambios estructurales en dos sentidos. De un lado, liberalizando la política económica y financiera para facilitar la iniciativa privada. De otro lado, proponiendo una estrategia de desarrollo en base a los siguientes componentes: i) Reforma institucional; ii) Tenencia y distribución de tierras; iii) comercialización y precios; iv) Organización de Productores; v) Crédito; vi) Conservación de recursos naturales; vii) Divulgación-extensión; y viii) Reforma tributaria. Estos lineamientos estratégicos están planteados para impulsar el desarrollo económico y social mediante el logro de los objetivos de: Aumento de producción; incremento de ocupación y utilización racional de los recursos naturales.

13. El logro del objetivo de incremento de la producción enfascado en una propuesta de diversificación y de consideración de todos los estratos de productores implica, por una parte, considerar la diversificación de rubros de producción y la creación de nuevos productos a través de la agroindustrialización; por otra parte, un redoblado esfuerzo de la generación y transferencia de tecnología para mejorar la eficiencia y competitividad de los actuales y nuevos rubros de producción. La priorización de actividades a promover dependerá de la identificación de "nichos" de mercado externo y la adecuación de los mecanismos de comercialización interna y externa.

14. Y el alcance que pueda tener el objetivo de crecimiento con mayor equidad y oportunidad de trabajo para un contingente más significativo de la población rural, depende, básicamente, de la profundidad que se de a las correcciones de los aspectos estructurales que se fueron consolidando en las últimas décadas - agricultores sin tierra, bajo nivel de alfabetización y desmejoramiento de las condiciones de vida de la población rural- Ello implica, una **propuesta de promoción del desarrollo rural** que considere la solución de problemas de tenencia para dar acceso a los productores sin tierra y otros precaristas agrarios y un mayor alcance en los proyectos de consolidación de colonias todavía con niveles precarios de producción, productividad y de organización.
15. En este sentido, cobra importancia que las inversiones productivas de infraestructura y en los servicios de apoyo se den en un contexto de políticas diferenciadas accesibles para los beneficiarios de ambos sectores reformados (productores ya asentados y por reformar, productores que serán asentados en nuevas colonias). Como acción complementaria no es menos importante que se estimulen nuevas oportunidades de ocupación de la mano de obra en actividades no agrícolas, especialmente en **agroindustrias rurales**. Este conjunto de enfoques e instrumentos de política podrán configurar una propuesta de un **PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL**, con alcance de mediano y largo plazo.
16. El objetivo, propuesto por el Plan 1989/90, de uso racional de los recursos naturales como aporte a la conservación del patrimonio ambiental, para evitar su deterioro irreversible, estará condicionado, de una parte, que se revisen la políticas agrícolas para impulsar acciones concretas que aseguren: i) **La exploración económica racional del estrato forestal existente;** ii) **Se establezcan políticas de estímulo a la protección de los cursos de agua, se establezcan parámetros**

y estímulos claros para el desarrollo económico de la forestación, como actividad productiva importante para acceder a los mercados externos disponibles para los productos de la agroindustria forestal.

Por otra parte, merece destacar la importancia de la **ampliación del enfoque de generación y transferencia de tecnología y técnicas de cultivos preservadores y recuperadores de los suelos.**

17. El logro de estos ambiciosos propósitos depende básicamente que se explicita, con claridad una **ESTRATEGIA OPERATIVA**, con perspectiva de mediano y largo plazo, cuyos elementos esenciales son: **lineamientos estratégicos; prioridades y programas de inversión; adecuación de políticas y modernización institucional del sector público agrícola**, como soporte a una propuesta de financiamiento que contemple los **recursos ya obtenidos, todavía no utilizados y captación complementaria de nuevos recursos.**

a. **Programa de inversiones**

18. La política agropecuaria del Paraguay, tiende hace varios años a fortalecer la competitividad internacional de la exportación, básicamente de sus productos (carne, algodón y soja) y el autoabastecimiento del trigo.

En función a esta realidad y de una nueva propuesta de desarrollo sectorial como palanca para la reactivación económica sostenida y con equidad, la priorización de inversiones que prepare el país en la década del 90, para un salto cualitativo en la entrada del año 2000 deberá orientarse a: **i) Consolidar el potencial exportador en forma diversificada;** **ii) Sustener el abastecimiento eficiente del**

mercado interno y potenciar la utilización de los recursos más abundantes (tierra y mano de obra).

19. En este sentido, la inversión pública deberá asumir un carácter estratégico en áreas de mayor potencialidad de respuesta, en relación a la ampliación y diversificación de las exportaciones. Un ejemplo típico de área estratégica es la infraestructura necesaria para dinamizar las exportaciones: la infraestructura portuaria en las vías fluviales tales como almacenes y capacidad de frío.

El área de caminos de penetración y electrificación rural puede ser básica, sobretodo en localidades de consolidación de colonias y/o de asentamientos campesinos.

La idea central es que la prioridad de la inversión en infraestructura se defina en función de proyectos concretos de desarrollo rural, diversificación de la producción en áreas tradicionales, expansión de fronteras, etc.

20. En lo referente a la inversión privada, aunque la política económica que se pretende impulsar se configure en supuestos de liberalismo económico, el sector público deberá prepararse para definir prioridades en relación al objetivo mayor de desarrollo económico y social. Algunos criterios generales podrán enmarcar criterios de prioridad, sobretodo para inversiones que demanden financiamiento del sistema oficial de crédito de promoción y desarrollo. Dichos criterios podrán estar asociados al efecto multiplicador de la inversión. Ejemplo: i) El sector agroindustrial por sus eslabonamientos hacia delante y hacia atrás. ii) Inversiones en nuevas actividades productivas que lleven a la diversificación de la pauta de exportación; iii) Inversiones para fortalecimiento de la infraestructura de comercialización a nivel de unidades.

de producción, de cooperativas y otras inversiones tales como las que hacen las empresas de servicios a los productores podrán merecer prioridad para atenderlas por la vía de su financiamiento.

21. En el área estrictamente productiva, sería saludable, como forma de descentralización y masificación del uso del crédito, intensificar el financiamiento vía cooperativas y organizaciones de productores, generando las acciones que paulatinamente apunten a que el sistema financiero adopte conductas crediticia de esta índole.

b. Reformas de Políticas

22. Las políticas macroeconómicas, sobretudo la política cambiaria monetaria y fiscal en el país, está siendo objeto de profunda revisión. Será importante que se analicen el potencial que estos cambios de política tienen para impulsar o retraer el crecimiento del sector agrícola en general y su implicación con el sector exportador e importador, para ampliar o reducir la competitividad de los productos agrícolas de consumo interno, frente a posibles entradas de productos del exterior.

Otro aspecto a considerar es el análisis de áreas en que el ajuste de políticas ayude a consolidar el crecimiento del sector exportador y la reducción de costos de producción, para el consumo interno. La identificación de áreas en que se requiere la revisión de las políticas arancelarias como elemento clave para dotar de mayor competitividad al sector agropecuario.

23. Asimismo, es posible identificar otras áreas de políticas tales como la tecnología, comercialización y crédito, que requieran ser ajustadas en función de las condiciones de los

mercados internacionales a que potencialmente puedan acceder los productos básicos y agroindustriales del Paraguay.

c. Modernización Institucional

24. El planteo gradual para enfocar la modernización de las instituciones del sector público agrícola, encarando en una primera instancia, el aspecto intrainstitucional y dejando para una segunda etapa el aspecto interinstitucional parece coherente. Sin embargo, es necesario identificar y seleccionar las instituciones más protagónicas en relación a la propuesta de objetivos para el desarrollo futuro del sector, sobretodo, teniendo en cuenta la indispensable complementariedad de funciones. En este sentido sería importante considerar en una primera instancia la reestructuración y modernización del Ministerio de Agricultura y Ganadería y las instituciones dependientes y/o adscritas. Deberá iniciarse junto con la acción al interior del MAG, la del IBR, éste último, debido a la alta prioridad que el gobierno atribuye, en la coyuntura actual, al problema agro-fundiario. En una segunda instancia se atenderá la revisión de las otras instituciones relacionadas con el devenir agropecuario.

25. Ministerio de Agricultura. Históricamente los ministerios de agricultura de América Latina, han venido perdiendo protagonismo en la conducción de la política agrícola y no se han adaptado a una situación de avanzada asumida por ciertos sectores empresariales; tampoco se han preparado para hacer frente a la dicotomía cada vez más acentuada entre agricultura comercial y agricultura campesina. En el caso de Paraguay, el propio Ministerio ha tomado iniciativas de ir ajustando algunos aspectos de su estructura para atender los sectores más activos para demandar tecnología, asistencia técnica y servicios de comercialización, etc.

En este momento, en que el país se propone mayores desafíos para, al mismo tiempo, impulsar la producción, a través del aumento de eficiencia y de diversificación de la pauta de exportación y promover el ecuacionamiento de los problemas estructurales de tenencia de la tierra y pobreza rural. Y, las autoridades macroeconómicas impulsan cambios profundos en la política fiscal, arancelaria y cambiaria tendiente al liberalismo económico se identifica otra "demanda" al cambio o sea al Ministerio como facilitador para el sector empresarial y más efectivo para apoyar los intereses de los pequeños y medianos productores.

26. De ser así, entre otros, algunos componentes de la modernización institucional del Ministerio merecen ser jeraquizados: i) La necesidad de fortalecer un sistema de información de apoyo a la toma de decisiones coyunturales; ii) capacitarse para el análisis de políticas agrícolas para participar en la definición y actualización de los instrumentos de política fiscal, monetaria y cambiaria que afectan al sector. iii) establecer mecanismo y dotar el sistema de información para la toma de decisión de capacidad para acompañar la evolución del comercio exterior, en forma articulada con otros sistemas del sector público y privado. Estos elementos son los que ampliarán la capacidad del Ministerio para participar activamente en las definiciones de política agropecuaria
27. En el área operacional y de coordinación de la ejecución de la política agrícola, la reforma institucional debería considerar los siguientes elementos: i) descentralización de servicios de apoyo a las diferentes categorías de productores, asociados a la interacción con cooperativas y organizaciones de productores;

ii) reorientación del esfuerzo de generación y transferencia de tecnología para atender en forma equilibrada los diferentes grupos de productores, fortaleciendo, la atención a los pequeños y medianos productores; iii) atender en cantidad, calidad y en un tiempo oportuno las demandas de servicios de apoyo a los productores en proceso de consolidación de colonias y/o en asentamientos de nuevas colonias; iv) Desarrollar capacidad de investigación, evaluación y análisis de los mercados internacionales clarificando expectativas para los productos actuales así como identificar alternativas de diversificación exportadora, estimular la integración mercantil regional y Sub regional. Ampliar los servicios de apoyo para la comercialización interna y abastecimiento poblacional. v) establecer mecanismos de interrelación con el Ministerio de Industria y Comercio para la formación de la agroindustria como elemento dinamizador de la economía; vi) ampliar la eficiencia y estructura organizativa de los servicios de salud animal y sanidad vegetal, como condición para facilitar el acceso de los productos al mercado internacional. A todos estos movimientos de transformación se deberá asociar las modernas técnicas de organización y método y de informática.

28. Instituto de Bienestar Rural. la prioridad que el gobierno asigna al Desarrollo Rural y a la Reforma Agraria, refuerza la necesidad de contar con un organismo ágil, flexible y moderno institucionalmente, que cuente con los instrumentos para impulsar y coordinar la ejecución de la política de Desarrollo Rural.
29. El IBR tiene todas las funciones legales para promover el desarrollo rural en el País. Sin embargo, falta algunos instrumentos fundamentales para su implementación, sobretodo en los siguientes aspectos:

i) **Jerarquía institucional** (status) para promover la acción coordinada de otros Ministerios y órganos cuyas funciones son complementarias a las de reforma de tenencia, asentamientos de productores y consolidación de colonias ya existentes; ii) **recursos suficientes y flexibilidad para su aplicación** en forma oportuna y ágil, atender los costos de asignación de tierras e inversiones involucradas en los proyectos de asentamiento y consolidación de colonias y para prestar los servicios de apoyo indispensables.

30. Las decisiones políticas que se tomen para atender estas deficiencias institucionales deberán ser complementadas por un esfuerzo de modernización administrativa y técnica de la institución "renovada" en sus funciones y atribuciones. Ello implica, un análisis de la situación y estructura como base para una propuesta de reestructuración y modernización en consonancia con su fortalecido cometido.

31. Las otras instancias institucionales tendrán una atención similar al patrón descrito para el MAG e IBR, pero ajustado a sus áreas de especialización y en el momento oportuno.

IV. **PROGRAMA SECTORIAL AGROPECUARIO DEL PARAGUAY**

32. La decisión política de promover cambios estructurales de política económica y de incidir sobre problemas estructurales del sector agropecuario, crea las condiciones **para revisar los criterios de prioridades para la inversión que deberán promover la reactivación del sector y de la economía en su conjunto.** Los escenarios alternativos, que considere el potencial de cambio en las condiciones de inserción de la economía paraguaya en el mercado de América Latina y de otras regiones podrán servir de base para considerar las siguientes tendencias:

i) cambios en las condiciones de **comercio exterior** de productos básicos y agroindustrializados que podrán resultar de las negociaciones del GAAT; ii) **dinamización de los procesos de integración** con América Latina area de ALADI y el Cono Sur; iii) Reducción de fracciones de **la deuda externa**; y iv) **perspectivas de mercado y financiamiento de los países de la Cuenca del Pacífico y otros bloques económicos.**

33. El trabajo incluiría **tres áreas básicas de formulación:** i) **Inversiones**, considerando una síntesis analítica de los proyectos de inversión pública y privada actualmente en negociación o ejecución y un conjunto de perfiles de nuevos proyectos de inversión que resultan prioritarios para la ejecución durante el período de gobierno de la nueva administración; ii) **Propuesta de reformas de política** a instrumentarse, en base a un esfuerzo de análisis de la política sectorial agrícola vigente, con particular énfasis en aquellas cuya reformulación resulte crítica para el éxito de los proyectos de inversión; iii) **Propuesta de modernización institucional**, que considere la revisión y actualización de los roles y funciones de los organismos protagónicos en la ejecución de la política agrícola y los mecanismos de articulación institucional y de complementación para que se cumplan las prioridades sectoriales, enmarcadas en el Plan de Gobierno.

34. Se prepararía un documento de referencia a través de un grupo de consultores y de contrapartes nacionales que cubriría las tres áreas básicas. **El trabajo sería coordinado por la Oficina del IICA en Paraguay, con el respaldo técnico del Programa de Análisis y Planificación de la política Agraria, con sede en la sede central del Instituto.**

35. El trabajo podría realizarse en dos etapas: En la primera, a partir de la demostración del interés del gobierno en contar con una firme reflexión sobre los principales contenidos del documento básico que contendría los términos de referencia más detallados y definitivos que orientarían la etapa de formulación del Plan Sectorial Agrícola. Esta etapa se formularía en consulta con el BID, a través de los mecanismos que se establezcan en el Convenio IICA/BID de cooperación.
36. La segunda etapa de formulación, se realizaría mediante un Programa de trabajo concertado con el BID, el Gobierno y el IICA, dentro de la sistemática que se acuerde.