



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA  
Gabinete Técnico

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

29 OCT 1992

IICA — CIDIA

en colaboración con la  
SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION  
Oficina Nacional de Proyectos

CURSO TALLER  
SOBRE

**METODOLOGIA DE IDENTIFICACION  
DE PROYECTOS PARA EL  
DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL  
DEL PARAGUAY**

TALLER DE TRABAJO SOBRE  
IDENTIFICACION DE PROYECTOS PARA EL  
DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL  
DEL PARAGUAY

INFORME FINAL

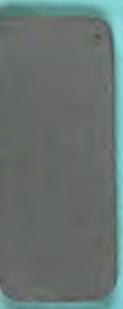
Asunción, 10 al 14 de agosto, 23 al 25 de setiembre,  
1º al 31 de octubre de 1987

**IICA**



OFICINA EN EL PARAGUAY

1000  
1000  
1000  
1000  
1000



**IICA-CIDIA**

Centro Latinoamericano de  
Desarrollo e  
Información Agrícola

16 FEB 1988

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA IICA — CIDIA**  
**Gabinete Técnico**

**SECRETARIA TECNICA DE PLANIFICACION**  
**Oficina Nacional de Proyectos**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

✓  
**TALLER DE TRABAJO SOBRE  
IDENTIFICACION DE PROYECTOS PARA EL  
DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL  
DEL PARAGUAY**

**" INFORME FINAL**

**Noviembre, 1987**

**ASUNCION - PARAGUAY**

114

00003639

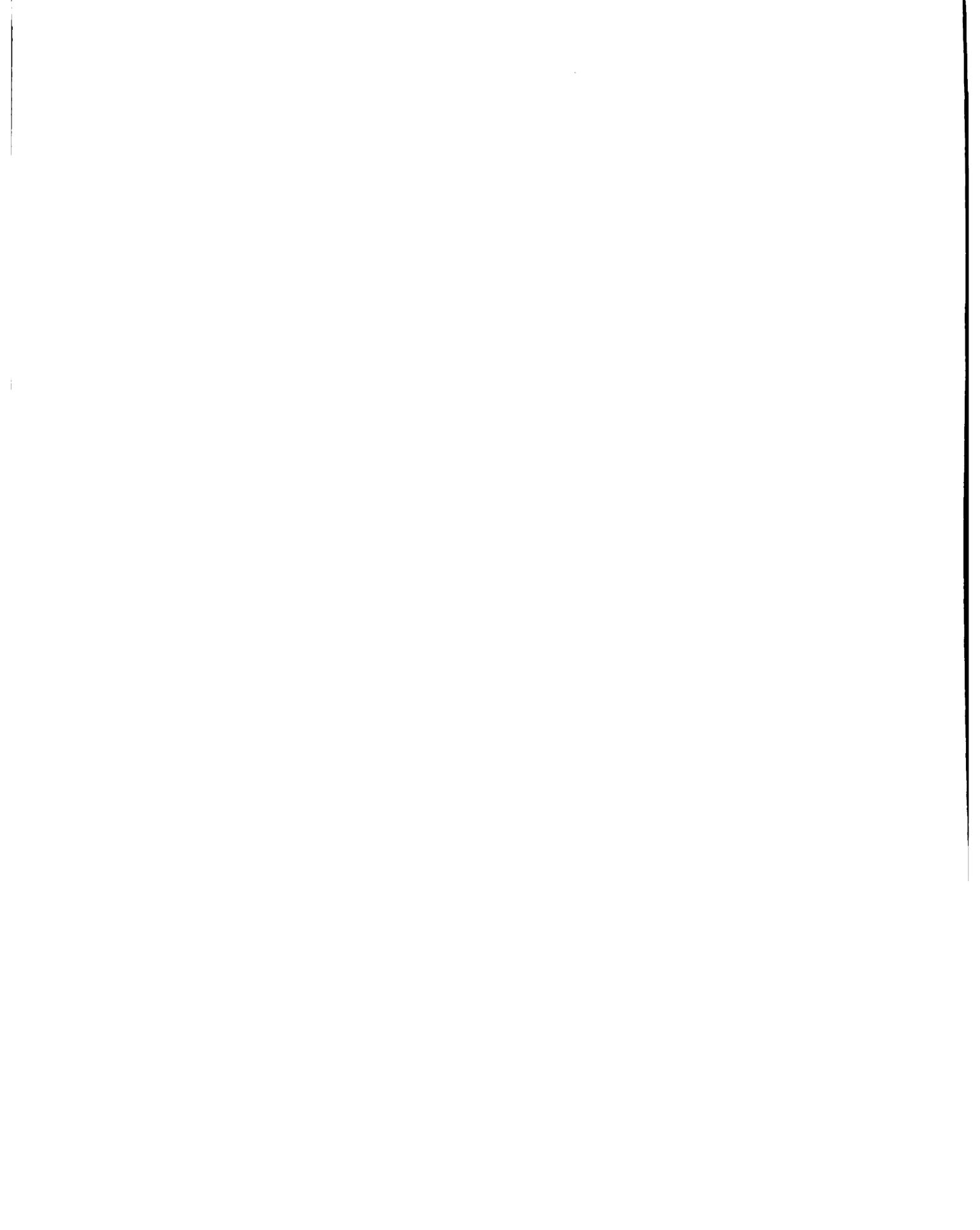
E13

ISSUE

~~BU-001601 c.1~~

~~BU-001602 c.2~~

**Este informe fue elaborado por el Dr.  
José Luis Pando del IICA como Director  
Técnico del Taller de Trabajo sobre  
Identificación de Proyectos para el  
Desarrollo Agrícola y Rural del Paraguay**



**TALLER DE TRABAJO SOBRE IDENTIFICACION DE PROYECTOS  
PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL DEL PARAGUAY**

**EQUIPO DE COORDINACION**

**Ing. Agr. Conrado Pappalardo, Gabinete Técnico del MAG.  
Ing. Agr. Aristides Raidán, Gabinete Técnico del MAG  
Ing. Agr. Pedro César Caballero, Oficina Nacional de Proyectos  
Dr. José Luis Pando, IICA**

**DIRECCION TECNICA DEL TALLER**

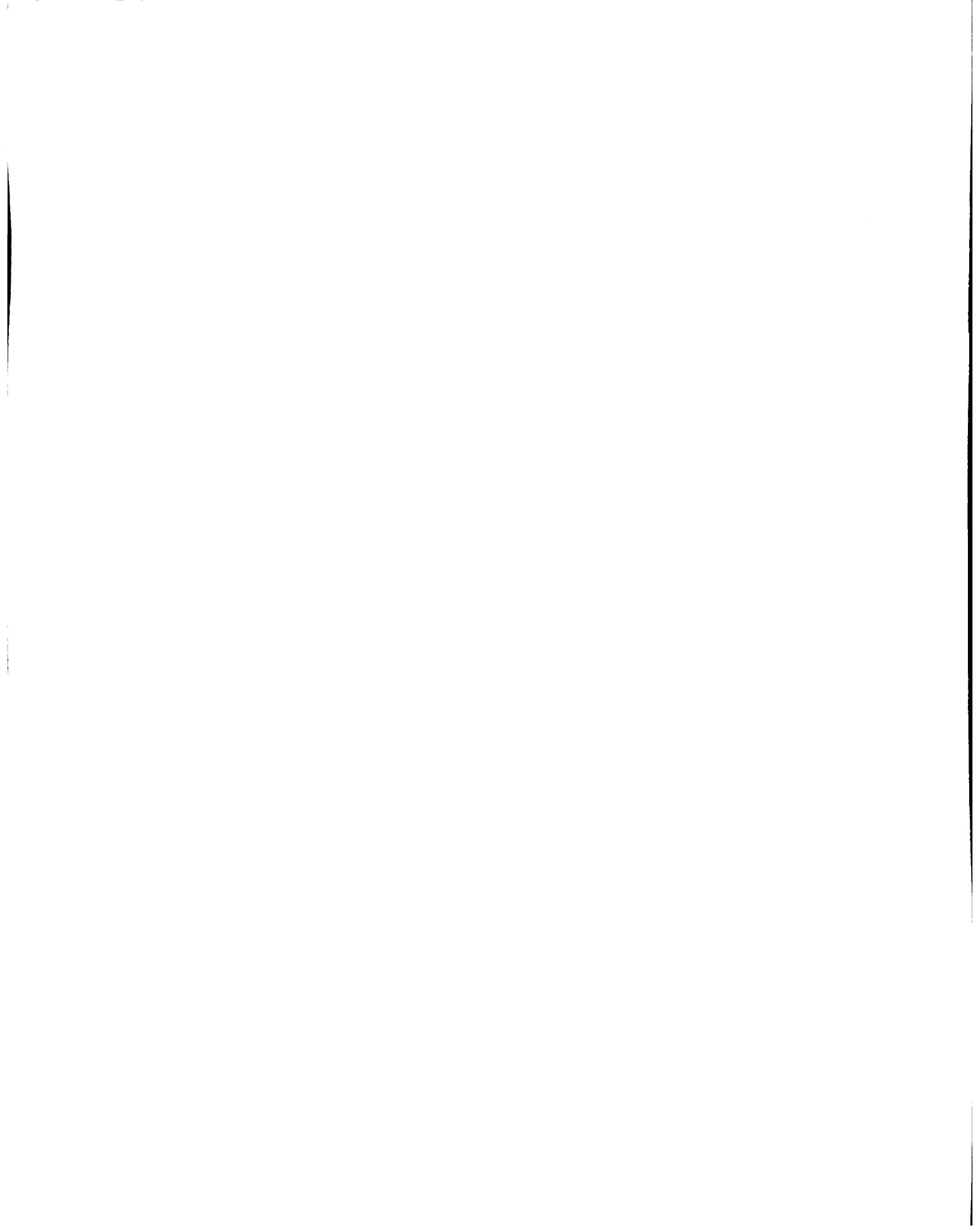
**Dr. José Luis Pando, IICA**

**PARTICIPANTES**

**Econ. Alejandro Arce Añazco, Oficina Nacional de Proyectos  
Ing Ind. Víctor Hugo Ayala Piola, Banco Central del Paraguay  
Ing. Quim. Juan A. Bóveda Villasboa, Gabinete Técnico, MIC  
Econ. Bernardo Esquivel, Secretaría Técnica de Planificación  
Ing. Agr. Miguel Angel Pangrazio, Banco Nacional de Fomento  
Ing. Agr. Carmelo Rolón, Oficina Nacional de Proyectos  
Ing. Agr. Rubén Rolón, Gabinete Técnico del MAG  
Ing. Agr. Wilfrido Zárate, Gabinete Técnico del MAG**

**EQUIPO SECRETARIAL**

**María Graciela Benítez de Sánchez, IICA  
Carmen Duarte de Gómez, Gabinete Técnico del MAG  
Julia Montiel de Prieto, Gabinete Técnico del MAG  
María Celia de Storn, Oficina Nacional de Proyectos**



**INFORME FINAL DEL TALLER DE TRABAJO SOBRE IDENTIFICACION  
DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL**

**C O N T E N I D O**

	P á g .
INTRODUCCION	i.
I PROCEDIMIENTOS METODOLOGICOS PARA IDENTIFICAR PROYECTOS	1
II DESARROLLO DEL TALLER	20
III RESULTADOS DEL TALLER	24
IV RECOMENDACIONES	72

**ANEXO I:**

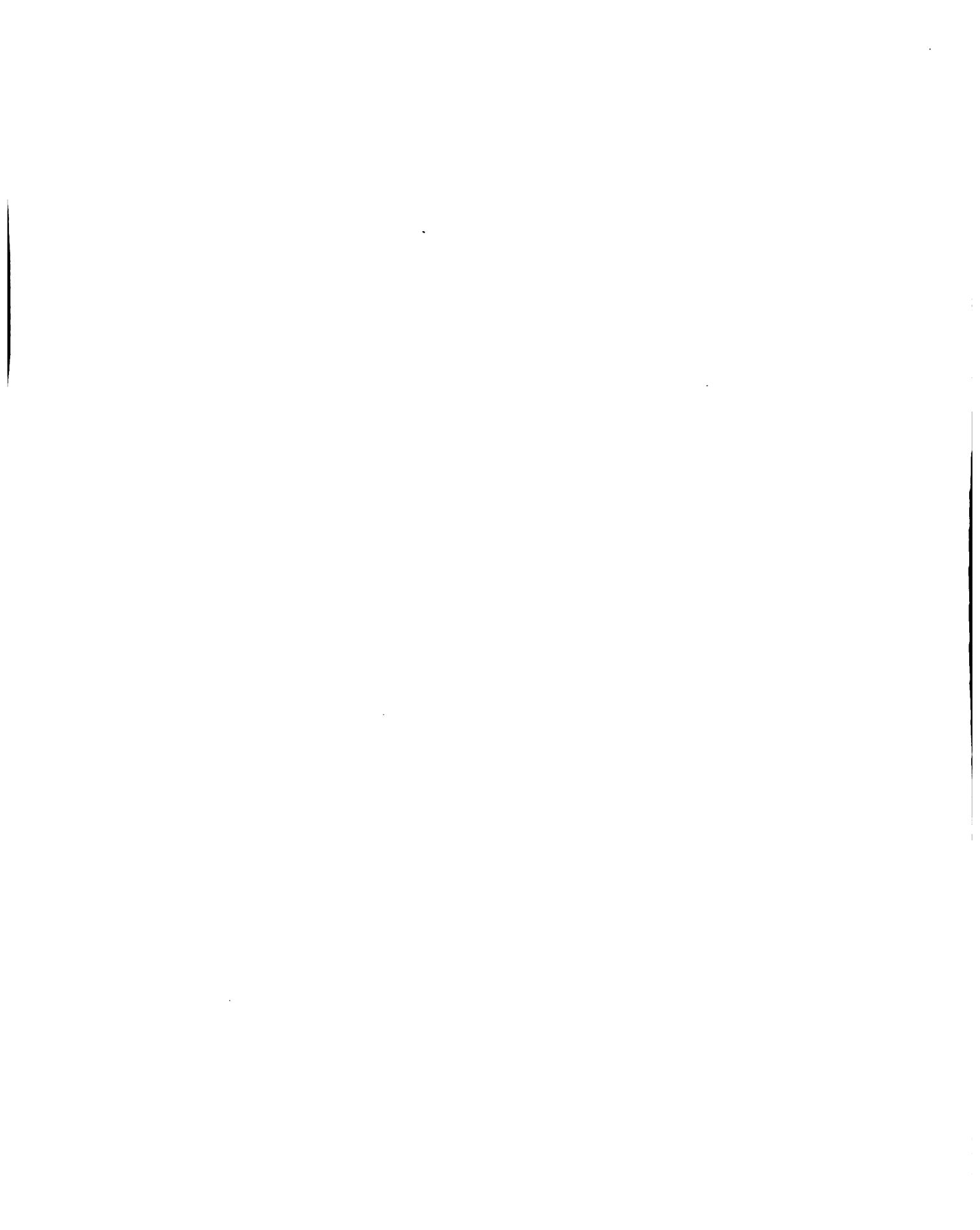
**TRABAJOS ELABORADOS POR LOS PARTICIPANTES**

**MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA ESTRATEGICA DE ACCION**

- CAMBIO ESTRUCTURAL: Alejandro Arce Añazco	1
- INFRAESTRUCTURA Y CAPITALIZACION: Víctor H. Ayala P	32
- COMERCIALIZACION: Juan A. Bóveda Villasboa	45
- RECURSOS NATURALES: Bernardo Esquivel Vaesquen	74
- DEPENDENCIA EXTERNA: Miguel Angel Pangrazio	93
- REGIONALIZACION Y ZONIFICACION, Carmelo Rolón	101
- INVESTIGACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA: Rubén Rolón	129
- MARCO INSTITUCIONAL: Wilfrido Zárate	145

**ANEXO II:**

**EJERCICIO DE SELECCION Y PRIORIZACION DE OBJETIVOS ESPECIFICOS**



## INTRODUCCION

La identificación de proyectos para el desarrollo tiene como propósito seleccionar aquellas áreas de acción más prioritarias que coadyuven eficientemente al cumplimiento de las metas y objetivos de la estrategia nacional de desarrollo económico. Esta identificación de proyectos está, por tanto, íntimamente ligada y es consecuencia de los planes y políticas de desarrollo económico y social que formulan los países.

En la práctica, sin embargo, muchos de los proyectos, tanto de inversión como de cooperación técnica, que se han venido formulando y ejecutando en América Latina más que proyectos "para" el desarrollo, en el sentido de elementos coadyuvantes a la realización de una estrategia nacional, fueron proyectos "de" desarrollo o acciones vinculadas sólo temáticamente a algunas áreas claves de la estrategia pero exentos de compromiso formal con la realización de la misma. Estos proyectos, surgidos muchas veces por inspiración de la misma asistencia técnica externa o como respuesta al aprovechamiento de oportunidades particulares de financiamiento, si bien mencionaban a los Plandes Nacionales de Desarrollo Económico -formulados muchas veces más en respuesta a las exigencias de los organismos financieros internacionales que a la propia intencionalidad desarrollista del país- lo hacían con frecuencia como simple base de argumentación para justificar el mismo proyecto. La consecuencia de esta situación fue el aprovechamiento poco adecuado de los recursos disponibles, un desarrollo sectorial y regional inarmónico y un uso poco racional del endeudamiento externo.

Consciente de esta situación y como parte de un intento sistematizado de racionalizar los proyectos sectoriales para hacerlos coincidentes con las metas y objetivos de la estrategia nacional de desarrollo, el

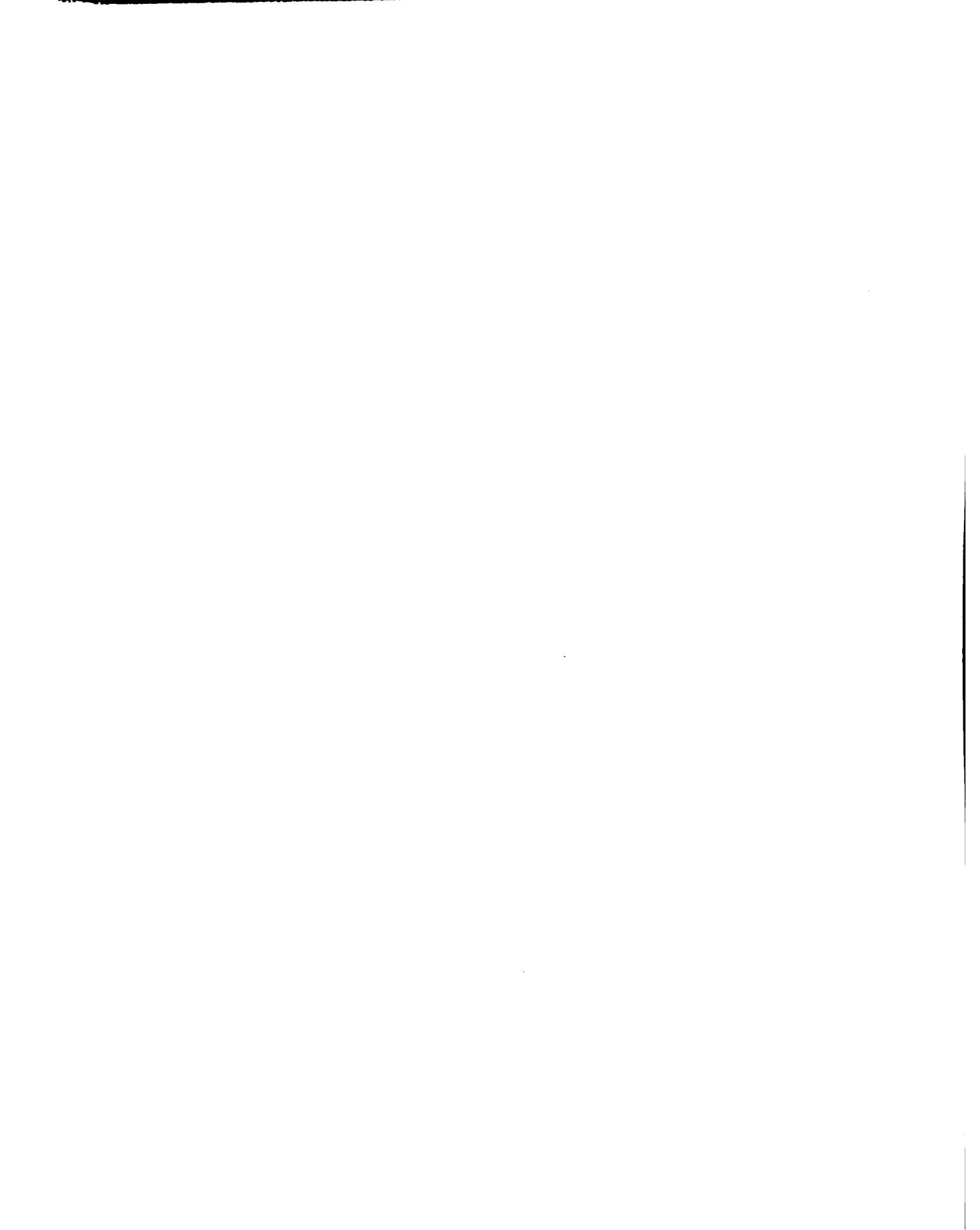
Gabinete Técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Paraguay, solicitó al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura el diseño y desarrollo de un programa de capacitación para entrenar a los funcionarios de las entidades del sector público agropecuario en técnicas de identificación de proyectos para el desarrollo agrícola y rural.

En respuesta a este pedido el IICA diseñó un programa de capacitación en el que se aunaron tanto la provisión de herramientas metodológicas como la identificación de la estrategia de desarrollo agropecuario. Este programa fue estructurado como un ciclo compuesto de tres Módulos: El Primer Módulo realizado del 10 al 14 de agosto de 1987 se desarrolló como un Curso sobre Metodología de Identificación de Proyectos para el Desarrollo Agrícola y Rural. El Segundo Módulo para identificar las áreas-problema que afectan el desarrollo agrícola y rural del Paraguay y las estrategias y políticas "posibles" para superarlas fue el Seminario Nacional sobre Estrategia de Desarrollo Agropecuario realizado del 23 al 25 de setiembre de 1987 y el Tercer Módulo para identificar y priorizar las ideas de proyectos para el desarrollo agrícola y rural del Paraguay, fue el Taller de Trabajo, a que se refiere este informe, el cual se realizó durante todo el mes de noviembre de 1987 con ocho técnicos seleccionados de entre los participantes de los Módulos I y II bajo la dirección técnica del Dr. José Luis Pando de la Oficina del IICA en Paraguay.

El Taller como culminación de todo el ciclo partió de una revisión de los resultados del Seminario Nacional sobre Estrategia de Desarrollo Agropecuario (Módulo II) del Plan Nacional de Desarrollo 1985-89 y de otros antecedentes relevantes que sirvieran para configurar la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario. A este marco general de referencia así obtenido se aplicó la metodología de Identificación de Proyectos para el Desarrollo Agrícola y Rural cuyos lineamientos generales se presentan en el Capítulo I de este Informe.

El desarrollo del Taller siguió la secuencia y orientación que se explica en el Capítulo II. Con este desarrollo se llegó a configurar los marcos programáticos normativos y los subsistemas institucionales de cada una de las ocho áreas estratégicas de acción y se completó el diagnóstico del marco programático positivo de cinco de las ocho áreas. Estos resultados se explican en el Capítulo III y, en el Anexo I, se reproducen in extenso los trabajos prácticos presentados por los participantes.

Si bien no se llegaron a identificar las ideas de proyectos para el desarrollo agrícola y rural debido a ciertas modificaciones en los supuestos básicos iniciales, con lo logrado se supera la etapa más difícil del procedimiento y se marcan las rutas a seguir para traducir los planteamientos macroeconómicos de la estrategia de desarrollo en las formulaciones microeconómicas que representan los proyectos. Para completar lo que resta de recorrido se enuncian unas recomendaciones en el Capítulo IV.



## I. PROCEDIMIENTO METODOLOGICO DE IDENTIFICACION DE PROYECTOS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL.

Los proyectos para el desarrollo agrícola y rural son parte integrante y elementos coadyuvantes a la realización de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y, por consiguiente, su identificación parte, necesariamente, de la definición e interpretación de esa estrategia considerada como "mandato". En este sentido, la identificación de proyectos es el resultado de un proceso secuencial que partiendo del marco estratégico general va desagregando el mandato en componentes problemáticos o áreas problemas, hasta llegar a áreas específicas cuya solución puede ser acometida por un proyecto.

Como el proceso de desagregación se realiza por niveles y en todo análisis parcial se introducen inevitablemente sesgos, es preciso incorporar en este proceso un mecanismo de control y retroalimentación que asegure que los resultados parciales sigan siendo compatibles con el marco estratégico general de referencia.

Con estos dos elementos conceptuales: a) proceso de desagregación del mandato por niveles de área problema hasta llegar a áreas problema específicas atendibles por un proyecto y b) procedimiento iterativo para asegurar compatibilidad entre las áreas problema específicas y el mandato se diseñó una metodología de identificación de proyectos cuyos elementos principales se enuncian a continuación:

1. Identificación del mandato. De la política de desarrollo económico que se plantee el país, se derivan los objetivos específicos a que debe responder la estrategia nacional de desarrollo agropecuario.
2. Identificación de las áreas estratégicas de acción. La realización de los objetivos específicos o mandato de la estrategia nacional de desarrollo agropecuario se alcanzaría a través de áreas estratégicas

de acción definidas como componentes instrumentales de la estrategia sectorial. Estas áreas estratégicas serían las siguientes:

- A. Fomento a la producción dirigida a proporcionar los elementos básicos para aumentar la producción y productividad agropecuaria. En esta área se incluyen los siguientes componentes:
  - 1. Infraestructura para la producción y comercialización.
  - 2. Capitalización y crédito.
  - 3. Investigación y Transferencia de Tecnología
  
- B. Regionalización y zonificación proporciona la dimensión y encuadre espacial para implementar el desarrollo agrícola y rural.
  
- C. Marco institucional comprende todo el conjunto de medidas y acciones tendientes a establecer un aparato institucional eficiente que sea capaz de implementar los programas del plan de desarrollo sectorial.
  
- D. Comercialización incluye todas las medidas y estrategias para traducir el esfuerzo productivo en utilidad económica.
  
- E. Cambio estructural comprende todas las medidas y estrategias para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de los recursos, ingresos y oportunidades entre los grupos sociales. En esta área se incluyen los siguientes componentes:
  - 1. Reforma Agraria
  - 2. Colonización
  - 3. Tenencia
  
- F. Conservación de los recursos naturales proporciona los criterios y limitantes que impone al desarrollo agrícola y rural la nece-

alidad de mantener el equilibrio ecológico y de preservar la capacidad productiva de los recursos naturales.

- G. Dependencia externa proporciona el marco de referencia general que señala el ámbito de las posibilidades nacionales para acometer un desarrollo agrícola y rural autónomo y las alternativas para contrarrestar o compensar la influencia externa.

3. Definición de los mandatos para cada área estratégica

Del mandato sectorial identificado en 1 se obtienen los mandatos específicos para cada área estratégica. Para ésto sólo basta determinar cuáles y qué dimensión de los objetivos de desarrollo agropecuario deberán ser atendidas por el área estratégica. De la buena definición de estos mandatos depende todo el desarrollo posterior de la metodología.

4. Identificación del marco programático por cada área estratégica de acción

Para cumplir con el mandato específico identificado en 3 se requiere de un marco programático funcional que oriente y organice adecuadamente la acción del área estratégica.

Para definir este marco programático es preciso primero que se identifiquen las áreas-problemas o puntos de estrangulamiento que limitan u obstaculizan la realización del mandato.

Para cada área problema identificada se configura un programa cuyos objetivos sean precisamente el buscar la solución de ese problema.

El conjunto de los programas área-problema así identificados constituyen el marco programático del área estratégica debiendo existir una adecuada correspondencia entre los programas y el mandato. Para verificar si esta correspondencia existe, y si por consiguiente el marco programático está adecuadamente identificado, se establece una correlación entre programas y objetivos del mandato por medio de una matriz programa-mandato como la que se ilustra en el Cuadro 1. Con esta matriz se determina: 1) si las áreas-problema identificadas son coincidentes con el mandato, y 2) si el ámbito del mandato excede la amplitud del marco programático y programas adicionales deberían incorporarse.

CUADRO Nº 1 EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

Programas	Mandato	Objetivo 1.....	Objetivo 2.....	Objetivo 3.....	Objetivo 4.....
PROGRAMA 1 .....					
PROGRAMA 2 .....					
PROGRAMA 3 .....					
PROGRAMA 4 .....					
PROGRAMA 5 .....					

5. Identificación de los requerimientos instrumentales del marco programático

Cada uno de los programas del marco programático requiere de las herramientas de acción adecuadas para cumplir sus propósitos y coadyuvar a la realización del mandato. Para identificar los instrumentos o herramientas requeridos por el marco programático se identifican, con criterio técnico, todas los posibles instrumentos que tienen relación con el área estratégica. Estos instrumentos se

pueden agrupar en las siguientes cinco categorías principales:

Instrumentos de planificación que comprende los diagnósticos, diseños de planes, programas y proyectos, programación de acciones, evaluación y seguimiento, etc.

Instrumentos infraestructurales y de equipo que comprende la infraestructura física y los equipos que los programas requieren para su ejecución.

Instrumentos financieros que comprende todos los recursos financieros necesarios para adquirir y operar todos los instrumentos requeridos por los programas.

Instrumentos de gestión y administración que incluye todas las técnicas de manejo de proyectos, dirección y coordinación de los programas, gestión institucional, manejo administrativo y contable, coordinación interinstitucional, etc. necesarias para el desempeño eficiente de los programas.

Instrumentos técnicos que representan todas las herramientas técnicas y metodologías específicas de cada área estratégica de acción.

Una vez identificados todos los instrumentos pertinentes para el área estratégica, se analiza la correspondencia entre los instrumentos y los programas. Algunos instrumentos sólo tendrán aplicabilidad para algunos programas, mientras que otros tendrán una aplicación general para todo el marco programático, aunque el grado de aplicabilidad y el uso que le dé cada programa sería distinto.

La adecuada identificación de instrumentos por programa es la mejor prueba de que el diseñador ha conceptualizado bien su área estratégica y entiende el mandato. Tanto la excesiva y supérflua iden-

tificación como la pobre identificación son signos inequívocos de desorientación.

Para medir la consistencia del inventario instrumental, por área estratégica en términos de: 1) coincidencia de los instrumentos con los programas y 2) grado de cobertura instrumental de los requerimientos programáticos se procede igual que en el paso 4. y se establece una correlación entre instrumentos y programas por medio de una matriz instrumento/programa como la que se ilustra en el Cuadro 2.

CUADRO Nº 2 INSTRUMENTACION NORMATIVA

Programas Instrumentos	Programa 1.....	Programa 2.....	Programa 3.....	Prcgrama 4.....	Prcgrama 5.....
Instrumento a					
Instrumento b					
Instrumento c					
Instrumento d					
Instrumento e					
Instrumento f					
Instrumento g					
Instrumento h					
Instrumento i					
Instrumento j					

## 6. Identificación del subsistema institucional del área estratégica

La realización del mandato específico por área estratégica es encomendado a un subsistema institucional definido como el conjunto de entidades, públicas, semipúblicas y privadas en las que delega, promueve y apoya el Gobierno las tareas de alcanzar los objetivos del mandato. Las entidades, firmas u organismos que integran el subsistema institucional participan en el mismo de acuerdo a uno o más de los roles siguientes:

- a. Entidades de diseño encargadas de traducir el mandato en planes, programas y proyectos específicos.
- b. Entidades de dirección encargadas de coordinar la ejecución de esos planes, programas y proyectos.
- c. Entidades de ejecución encargadas de implementar y ejecutar los planes, programas y proyectos.

Una misma institución puede cumplir más de un rol en el subsistema institucional. La identificación del subsistema institucional se hace en base a las interpretaciones de las cartas orgánicas, estatutos, leyes de creación y demás documentos que indiquen las atribuciones y responsabilidades que la institución tiene en relación al área estratégica.

## 7. Diagnóstico institucional

Una vez identificado el subsistema institucional, se procede a determinar las limitaciones, deficiencias y carencias que el mismo presenta para cumplir el mandato encomendado. Para ello se evalúan las tres variables siguientes:

- a. Deficiencias en marco programático.
- b. Deficiencias en instrumentación.
- c. Limitaciones a la autonomía de gestión.

a. Deficiencias en marco programático. Con este análisis se determina el marco programático que el subsistema institucional aplica para cumplir el mandato (marco programático positivo) y se compara con el marco programático identificado en el punto 4 (marco programático normativo). De este análisis surgirán los siguientes resultados:

- i. Funciones realizadas por el marco programático actual del subsistema institucional coincidentes en contenido y dirección con los que establece el marco normativo.
- ii. Funciones realizadas por el marco programático actual del subsistema institucional solo parcialmente coincidente con lo que establece el marco normativo.
- iii. Funciones de marco programático normativo que no aparecen en absoluto en el marco programático actual.
- iv. Funciones del marco programático normativo cuya aplicación en el marco programático actual se hace sesgado o incorrectamente.
- v. Funciones del marco programático actual que no fueron identificadas en el marco programático normativo.

Con estos resultados se buscará alcanzar un diagnóstico global del marco programático actual del subsistema institucional en relación a su aptitud o capacidad para cumplir con el mandato.

Para ilustrar este diagnóstico global se utilizará la matriz programa/mandato del Cuadro 1 y se señalarán en las cuadrículas el grado de coincidencia entre lo normativo y lo positivo utilizado para ello la siguiente notación convencional:

- ⊗ Coincidencia entre normativo y actual.
- ⊗ Sólo parcialmente coincidente y/o desviado.
- X No existe coincidencia entre normativo y actual.

El diagnóstico realizado en este paso sólo se refiere a la estructura programática que el subsistema institucional aplica para realizar el mandato y no en la forma como lo aplica.

b. Deficiencias en instrumentación

Aquí se medirá la forma en el que el subsistema institucional realiza el mandato. Para ello se investigará las herramientas e instrumentos que son utilizados por el marco programático positivo y la forma cómo son utilizados. Se determina si las herramientas e instrumentos utilizados son los necesarios comparando la situación actual con la establecida por el marco normativo. Es importante, sin embargo, separar claramente la ausencia de herramientas e instrumentos debido a las deficiencias en el marco programático que se encontró en el primer paso del diagnóstico, de la ausencia "real" de los instrumentos necesarios para implementar los programas que actualmente acomete el Gobierno.

Se pasaría después a encuadrar la forma en que las herramientas e instrumentos son manejados en términos de su eficiencia en el manejo, oportunidad de su aplicación y cobertura.

c. Limitaciones a la autonomía de gestión

Aquí se medirá si el subsistema institucional relacionado con el área estratégica dispone de la necesaria independencia y libertad de acción para cumplir con el mandato.

Esto se mide utilizando las tres variables esenciales que afectan la autonomía de gestión institucional:

- i. Limitante legal se refiere a la estructura legal, administrativa y estatutaria de las entidades que componen el subsistema institucional que podría oponerse a una adecuada delimitación de competencia funcional para poder ejecutar el mandato.
- ii. Limitante institucional. Independiente de la estructura legal administrativa, pueden detectarse conflictos funcionales entre los organismos en términos de falta de disciplina operacional, duplicidad y rivalidad en sus acciones, ausencia de comunicación, etc, que entorpecen la gestión institucional en el cumplimiento de su mandato.
- iii. Limitantes políticas. Se refiere a las barreras, compromisos, presiones, etc, de grupos de poder que en su actuar pretenden influenciar la toma de decisiones del gobierno y dificultar e incluso impedir la realización de aquellas medidas de política que afectan sus intereses.

8. Identificación de áreas de concentración

Una vez realizado el diagnóstico por área estratégica de acción se pasa a determinar cuáles, entre todos los problemas encontrados en marco programático e instrumentación, serán las que recibirán aten-

ción prioritaria.

Tal como se indicó en la etapa anterior, ciertos problemas exigen para su solución que se eliminen previamente ciertas limitantes de orden legal, institucional o político que en algunos casos, y en el relativamente corto plazo de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Económico, no podrán superarse totalmente.

Para seleccionar los problemas que requieren atención prioritaria se empezará con el marco programático por ser este el punto referencial por excelencia para cumplir el mandato del área estratégica de acción. Con todas las deficiencias en marco programático detectadas, se establecerá un ordenamiento tanto por grado de importancia en relación al mandato como por el ordenamiento secuencial lógico derivado del grado de oportunidad para superarlas.

La selección de los problemas se hará entonces tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) Problemas cuya solución puede buscarse sin que se opongan limitantes legales, institucionales y/o políticas de difícil superación en el corto plazo.
- b) Problemas que tienen especial relevancia para el cumplimiento del mandato del área estratégica.
- c) Problemas que pueden tener solución técnica en el país.

Después de haber completado esta selección de problemas en relación al marco programático, se procederá a identificar las deficiencias en instrumentación detectadas en el diagnóstico, que tienen relación con estos problemas. Para seleccionar las deficiencias en instrumentación, que serán atendidas, se aplican los siguientes criterios:

- a) Deficiencias instrumentales que pueden corregirse sin que se opongan limitantes legales, institucionales y/o políticas de difícil superación en el corto plazo.
- b) Deficiencias instrumentales de especial relevancia para la solución del problema o problemas seleccionados.
- c) Deficiencias instrumentales que pueden superarse con los recursos y capacidad técnica disponible.

El conjunto de problemas y sus respectivas deficiencias instrumentales seleccionados constituye el área de concentración que servirá de base para la identificación de los proyectos en el área estratégica de acción específica.

9. Determinación de los objetivos específicos que formarán parte de la estrategia de desarrollo agrícola y rural.

Cada área de concentración identificada según el procedimiento que se indica en la sección anterior debe ser sometida a un proceso de compatibilización con las áreas de concentración de otras áreas estratégicas de acción antes de poder ser seleccionadas como base de la identificación de proyectos. Esto es así porque en la misma desagregación del mandato sectorial en mandatos por áreas estratégicas de acción que se han seguido, se introducen parcialidades de enfoque que casi inevitablemente introducirán sesgos, contradicciones y duplicidades entre una área estratégica y otra. Para superar estas limitantes y devolver el análisis a un plano de equilibrio general el siguiente paso del proceso, exige agrupar todos los objetivos específicos de todas las áreas de concentración encontradas en un solo listado global y todos estos objetivos específicos a un proceso de compatibilización basado en los siguientes criterios:

### Criterio a

El objetivo específico es coincidente con la doctrina político-económica del Gobierno".

Este criterio parecería innecesario, considerando el proceso seguido en la identificación del mandato por área estratégica de acción y en la configuración del marco programático e instrumentación. Sin embargo, dado que todo análisis parcial conlleva el riesgo de desviarse del marco general de referencia, con la aplicación de este criterio se establece un mecanismo de seguridad para eliminar planteamientos inviables y/o sesgados.

### Criterio b

"El objetivo específico es compatible o no entra en contradicción con el área de concentración de otra área estratégica de acción".

En la práctica surgirán objetivos específicos relacionados o coincidentes con los de otras áreas estratégicas. Para evitar contradicciones y duplicidades, se deberá buscar una compatibilización entre los varios objetivos específicos de tal forma que los desarrollos en todas las áreas estratégicas de acción sean armónicos y coincidentes.

### Criterio c

"El objetivo específico es compatible o al menos no se opone a los objetivos nacionales de generación de empleo, ocupación del territorio nacional y conservación de los recursos nacionales".

Este criterio, por las mismas razones que se adujeron con relación al criterio a, sería innecesario, si se hubiera seguido con rigor todo el proceso. Pero dado lo inevitable de las desviaciones, se hace preciso contar también con un mecanismo de seguridad que impida se seleccionen áreas de concentración que pudieran ser incompatibles con los principios nacionales enunciados.

#### 10. Selección de objetivos específicos

Los objetivos específicos que hayan superado el proceso de compatibilización constituirían las áreas potenciales de acción estratégica sectorial y serían por tanto la base para identificar los proyectos de desarrollo agrícola y rural.

La relevancia y pertinencia de estos objetivos, en el marco real de las posibilidades del país es, sin embargo, muy distinto por lo que es preciso hacer una selección previa de aquellos más viables.

Esta selección se hace aplicando los siguientes criterios:

- a. El objetivo específico coincide con un área o aspecto donde el país tiene ventajas comparativas.

Con la aplicación de este criterio se asegurará que, desde un principio se estén considerando los proyectos más viables, y se evitará caer en esfuerzos innecesarios y superfluos. El desarrollo de ciertas plantas agroindustriales por ejemplo, si bien es coincidente con las prioridades del desarrollo económico y su implementación es técnicamente viable, no puede desconocer el hecho de que Paraguay está ubicado entre dos países: Argentina y Brasil, que poseen complejos agroindustriales poderosos

Esta situación obliga a analizar con mucho cuidado todos aquellos objetivos específicos relacionados con esta área.

- b. A través del objetivo específico se atiende un punto de estrangulamiento importante de la estrategia general de desarrollo.

Por medio de este criterio, se mide la pertinencia del objetivo específico y se asegura que en el análisis se mantiene la perspectiva de equilibrio general para el desarrollo.

- c. El Gobierno tiene interés real y le da la suficiente prioridad al objetivo específico.

A través de este criterio se mide la relevancia política y se busca la coincidencia entre el planteamiento técnico y los intereses políticos del Gobierno. Se asegura de esta forma que el planteamiento técnico sea una respuesta adecuada a los intereses del Gobierno.

- d. El área que atiende el objetivo específico no está suficientemente atendida por otro programa o proyecto actual o potencial del Gobierno.

Con frecuencia se hacen planteamientos y propuestas que no parte de un conocimiento real de los antecedentes ni de las acciones que viene realizando el país, y aunque el diagnóstico del marco programático por área estratégica de acción se haya hecho con rigor, es posible que no se haya analizado cuidadosamente la existencia de programas y proyectos de otras áreas que, con modificaciones podrían llegar a atender los requerimientos del objetivo específico. Con la aplicación de este criterio se trata, entonces, de evitar duplicidad y derroche de esfuerzos.

11. Priorización de objetivos específicos

Todos los objetivos específicos que hayan superado los criterios anteriores son posibles áreas de proyectos. Es necesario ahora ordenarlos en términos de su importancia relativa en relación a la Estrategia de Desarrollo Agrícola y Rural.

Para realizar este ordenamiento se somete a los objetivos específicos seleccionados a los cuatro criterios de prioridad siguientes:

- a. Relevancia para la Estrategia General de Desarrollo.
  - b. Relevancia para la Estrategia específica del Area Estratégica de acción.
  - c. Grado de cobertura poblacional.
  - d. Costo de oportunidad.
- a. Relevancia para la Estrategia General de Desarrollo Agrícola y Rural

Con este criterio se mide la relevancia del objetivo específico en relación a su contribución a los objetivos de desarrollo económico y social que se plantea el país.

- b. Relevancia para la Estrategia Específica

Con este criterio se mide la relevancia del objetivo específico en relación a su contribución al mandato de su área o áreas estratégicas de acción.

c. Grado de cobertura poblacional

Con este criterio se mide la población que será afectada por los beneficios y servicios derivados del objetivo específico.

d. Costo de oportunidad

Con este criterio se mide si los recursos disponibles están en relación a la magnitud del problema que se trata de resolver y si su asignación al objetivo específico representaría el uso más óptimo entre todas las posibles alternativas.

Para establecer el orden de prioridad entre los objetivos específicos se aplica una ponderación del 1 al 4 para cada uno de los criterios de prioridad anteriores v.g. 1 grado óptimo, 2 grado mediano, 3 grado bajo y 4 grado muy bajo. Al final se suman las ponderaciones y se obtiene la prioridad global. Para simplificar y tener todos los objetivos ordenados a partir de 1 se puede aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{Orden de prioridad} = \left[ (a-1) + (b-1) + (c-1) + (d-1) \right] + 1$$

Donde a, b, c y d son las correspondientes ponderaciones del 1 al 4 que se hayan dado a los criterios de priorización a), b), c) y d).

12. Ajuste por área estratégica

Los objetivos que resulten de los procesos de compatibilización, selección y priorización deben ser agrupados nuevamente por áreas estratégicas para poder evaluar el impacto que las modificaciones introducidas representan para el planteamiento estratégico original. Como resultado de esta evaluación se deben introducir los cambios y ajustes necesarios para poder asegurar el cumplimiento del mandato por área estratégica.

Estos cambios y ajustes se traducirán en modificaciones programáticas y operativas en los mismos objetivos específicos que no modifiquen el concepto y prioridad dada al objetivo, pero que permitan preservar la orientación estratégica del área de acción.

Como parte de este ajuste se determinará la correspondencia entre objetivos específicos y proyectos, obteniéndose las siguientes correspondencias:

- i. Objetivos específicos que requieren varios proyectos para poder ser atendidos.
- ii. Proyectos que atenderían a varios objetivos específicos.

### 13. Formulación de la idea de proyecto

Después de haber completado el ajuste por área estratégica y de haber determinado la correspondencia entre objetivos específicos y proyectos, se procede a formular la idea de proyecto. Esta formulación representa el primer paso en el proceso de promoción del proyecto, negociación para obtener financiamiento y apoyo y formulación per se del proyecto. La idea del proyecto sólo presenta los elementos más salientes del futuro proyecto, pero debe ser suficientemente explícitas como para poder señalar su relevancia e importancia. La idea de proyecto contendrá los siguientes puntos:

1. Definición del problema general que enmarca al proyecto.
2. Objetivo general en términos de la eliminación total o parcial del problema enunciado en 1
3. Objetivos específicos como desagregación del objetivo general en áreas específicas de acción.
4. Características del proyecto expresado en términos del modelo, marco conceptual, enfoque, diseño experimental, etc, que se aplicará.

5. Productos esperados en términos de los logros que servirán para medir la contribución del proyecto a la resolución del problema.
6. Beneficiarios potenciales en términos de la población meta que directa e indirectamente se beneficiará de los logros del proyecto.
7. Costo estimado

## II. DESARROLLO DEL TALLER

El Taller de Trabajo se estructuró como un gabinete de investigación y diseño en el cual participaron los ocho técnicos seleccionados dirigidos y supervisados por el director técnico del Taller.

La metodología utilizada fue la que se explica en el Capítulo I. Sin embargo los participantes no llegaron a captar todo el proceso metodológico completo sino hasta el último día, ya que las asignaciones eran puntuales y específicas, de tal forma que el técnico podía entender la vinculación de cada paso con los anteriores, pero no estaba en condiciones de anticipar los pasos posteriores.

La razón de este enfoque fue, por una parte, la de asegurar que los participantes no perdieran nunca de vista el marco macroeconómico de referencia establecido por el Plan Nacional de Desarrollo 1985-89 y por otra el impedir que se introdujeran sesgos y apreciaciones anticipadas que pudieran condicionar los resultados. Aunque esta modalidad de entrenamiento resultó intelectualmente demandante, ya que exigía al técnico mantenerse en un nivel de abstracción mayor al que estaba acostumbrado, los logros alcanzados pero, sobre todo, el grado de internalización de la metodología, compensaron con creces la fatiga y exigencia intelectual que éste representó.

Como punto de partida se realizó una interpretación, en equipo, de los objetivos de desarrollo agrícola y rural derivados de los objetivos y estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 1985-89.

Una vez definidos estos objetivos se dividió la tarea en ocho áreas estratégicas de acción las cuales fueron asignadas de la siguiente manera:

CAMBIO ESTRUCTURAL	Econ. Alejandro Arce Afiazco
COMERCIALIZACION	Ing.Quím. Juan A. Bóveda
DEPENDENCIA EXTERNA	Ing. Agr. Miguel Angel Pangrazio
INFRAESTRUCTURA Y CAPI- TALIZACION	Ing.Ind. Víctor Hugo Ayala Piola
INVESTIGACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	Ing.Agr. Rubén Rolón
MARCO INSTITUCIONAL	Ing.Agr. Wilfrido Zárate
RECURSOS NATURALES	Econ. Bernardo Esquivel
REGIONALIZACION Y ZONI- FICACION	Ing.Agr. Carmelo Rolón

A partir de ese momento la investigación y análisis de cada etapa fue realizada separadamente por cada técnico, aunque la presentación y discusión de los resultados se hizo en equipo, de tal forma que nunca se pasó de una etapa a la siguiente hasta que no se hubiera alcanzado la completa comprensión del trabajo y todas las áreas estratégicas hubieran llegado al mismo nivel de desarrollo.

La primera etapa de los trabajos fue la identificación del mandato por área estratégica de acción. Esta parte revistió ciertos problemas al principio y exigió varias sesiones de trabajo pero al final se llegó a una delimitación clara de los respectivos mandatos.

La siguiente etapa se dedicó a configurar el marco normativo: programático e instrumental que cada área estratégica de acción debería idealmente seguir para cumplir eficientemente con el mandato. Para esto se pidió a cada técnico que tratara de identificar las áreas problemas principales que se oponían al cumplimiento del mandato de cada área estratégica para, de allí, derivar un marco programático funcional normativo. Este paso es clave en el desarrollo de la metodología y su configuración reviste ciertas dificultades. Por esa razón se tuvo que dedicar un excesivo número de sesiones, lo cual afectó el desarrollo posterior del Taller.

Debido a la poca disponibilidad de tiempo que ya restaba y a la urgencia de completar el desarrollo de la metodología antes de que terminara el mes, las etapas posteriores fueron sólo parcialmente discutidos, por lo que los resultados adolecen de serias limitaciones.

Así, la configuración de la instrumentación requerida por los programas fue, en líneas generales, bastante pobre y tiene muy poca aplicabilidad práctica. Hay que reconocer, sin embargo, que el desarrollo de esta parte hubiera requerido muchas más sesiones de trabajo que la demandada por el marco programático y hubiera necesitado de tiempo adicional para la documentación e investigación de instrumentos pertinentes. Su utilidad por consiguiente fue puramente didáctica salvo las excepciones que se señalan en la sección de evaluación de los resultados.

La identificación del subsistema institucional correspondiente a cada área estratégica fue la siguiente etapa del Taller. Aquí también, y por la limitación de tiempo señalado, no se pudo desarrollar un trabajo riguroso aunque se alcanzaron algunas aportaciones valiosas que se señalan en la sección de evaluación de los resultados.

La última etapa desarrollada en el Taller, en términos prácticos, fue la del diagnóstico del subsistema institucional. Este diagnóstico tenía tres partes: 1) diagnóstico del marco programático; 2) diagnóstico de la instrumentación y 3) diagnóstico de la autonomía de gestión. El diagnóstico por marco programático fue el más valioso de los tres precisamente por disponerse de un marco normativo de referencia. El diagnóstico de la instrumentación carece en líneas generales de valor analítico. El diagnóstico por autonomía de gestión sólo fue hecho por algunos de los técnicos y en general representó apreciaciones muy generales. Esto fue así no solo por las limitaciones de tiempo señaladas sino por la dificultad de este tipo de análisis. Las restricciones a la autonomía de gestión, especialmente las de tipo político, pueden ser intuitas o sospechadas pero es muy difícil llegar a precisarlas y mucho más difícil documentarlas.

Los desarrollos de todas las etapas descritas hasta ahora para cada una de las ocho áreas estratégicas de acción aparecen documentadas en el Anexo 1.

Las siguientes etapas de la metodología fueron explicadas pero no se realizaron los correspondientes ejercicios prácticos. Así se explicaron los criterios y procedimientos para el diseño estratégico y para la configuración de las áreas de concentración usando algunos ejemplos de Recursos Naturales. Esta parte es muy compleja y su desarrollo reviste complicaciones, máxime cuando la instrumentación por área estratégica no fue adecuadamente caracterizada y no se dispone de una evaluación, ni siquiera aproximada de la autonomía de gestión. Por consiguiente, el desarrollo práctico de esta etapa, a juzgar por el tiempo requerido para avanzar en las etapas anteriores, hubiera requerido de un mes adicional, siempre, por supuesto, que se hubiera dispuesto de una base documental adecuada.

Para ilustrar, en términos prácticos las etapas de compatibilización y selección de objetivos específicos se recurrió a la información contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-89. De los 51 objetivos específicos obtenidos de esa publicación, fueron seleccionados 34, los cuales a su vez fueron utilizados como material de referencia para realizar el ejercicio de priorización. Los resultados de estos ejercicios de compatibilización, selección y priorización se ilustran en el Anexo 2.

### III. RESULTADOS DEL TALLER

#### 1. Identificación del mandato sectorial

El Plan Nacional de Desarrollo 1985-89 persigue alcanzar los siguientes objetivos:

1. Aumentar el bienestar general y consolidar la paz social, mediante un ritmo de crecimiento más acelerado del nivel de ingreso y de la ocupación.
2. Aumentar la participación y las oportunidades de la población en el proceso y en los beneficios del desarrollo, a través del perfeccionamiento de los mecanismos de redistribución del ingreso y la prosecución de la política de fomento social, por parte del Sector Público y de las organizaciones privadas.
3. Incrementar la producción y productividad del sistema económico, mediante una mejor utilización y combinación de los factores de la producción, orientados a incrementar la oferta de bienes y servicios a disposición de la colectividad.
4. Incrementar y consolidar el Capital Nacional y mejorar los mecanismos para su racional utilización y favorecer la inversión del capital extranjero en actividades productivas, como complemento del esfuerzo interno.
5. Consolidar la integración física y económica del territorio nacional como base para el desarrollo global, sectorial y regional autosostenido y perfeccionar la organización institucional y el sistema económico, orientados a una mayor participación del país en el proceso de integración Latino-Americana.

6. Aumentar y consolidar el Capital Social básico del país, mediante la prosecución de políticas definidas de inversiones públicas dentro de un orden de prioridad y la adopción de medidas de regulación, que sirvan de apoyo y orientación a las actividades económicas del Sector Privado.
7. Racionalizar la explotación de los recursos naturales y defender y mejorar el medio ambiente.
8. Mantener el equilibrio financiero, tanto interno como externo, orientado a sustentar un desarrollo con estabilidad.

Para cumplir estos ocho objetivos, el Plan formula un planteamiento estratégico basado en los siguientes puntos:

- a. El sector agropecuario y forestal seguirá constituyendo la base del desarrollo.
- b. El crecimiento de las exportaciones y la apertura de nuevos mercados será el impulsor del desarrollo.
- c. El fomento de la agroindustria desempeñará un importante papel en la estrategia de desarrollo del país.
- d. El Gobierno actuará como promotor del desarrollo a través de acciones directas y de regulación.
- e. La filosofía política del Gobierno será la de desarrollo con estabilidad.
- f. Los resultados del esfuerzo social son objeto de una mejor distribución.

De acuerdo con este planteamiento, el mandato de desarrollo para el Sector agrícola y rural, derivado de la estrategia de desarrollo económico general del país, debería responder a los cinco objetivos generales siguientes:

1. Aumentar la producción, productividad y calidad de los productos para asegurar el abastecimiento de alimentos a la población nacional, mejorar la posición agro-exportadora del país y garantizar la provisión de insumos a la industria.
2. Lograr la plena ocupación de la mano de obra rural.
3. Aumentar el nivel de ingreso y la participación en los beneficios del desarrollo económico y social del país, de la población rural.
4. Ampliar y diversificar las exportaciones agropecuarias del país.
5. Asegurar un uso racional de los recursos naturales a fin de preservar la capacidad productiva de las mismas y el equilibrio del medio ambiente.

La correspondencia entre estos cinco objetivos sectoriales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se ilustra en la siguiente matriz. del Cuadro 3.

**CUADRO 3: Correspondencia entre objetivos sectoriales y nacionales**

OBJETIVOS SECTORIALES	OBJETIVOS NACIONALES	Nivel de ingreso y ocupación (1)	Distribuc. Beneficios del desarr. (2)	Aumento Producción y Productiv. (3)	Integración Territorial (5)=	Explotación Recursos Naturales (7)	Equilibrio Financiero (8)
1. Aumentar Productividad	X	X	X	X	X	X	
2. Plena ocupación mano de obra	X	X	X	X	X		
3. Ingreso y partici- pación en el desa- rrollo	X	X	X	X	X	X	
4. Ampliar y diversificar Exportaciones	X	X	X	X	X	X	
5. Uso racional de Recursos Naturales				X		X	

## 2. Identificación de los mandatos por área estratégica de acción

Para formular un Plan de Desarrollo Agrícola y Rural que persiguiera los cinco objetivos enunciados, se subdivide el mandato en áreas estratégicas de acción definidas éstas como componentes instrumentales de la acción estratégica general. Estas áreas estratégicas son las siguientes:

- A. Fomento a la producción dirigida a proporcionar los elementos básicos para aumentar la producción y productividad agropecuaria. En esta área se incluyen los siguientes componentes:
  - 1. Infraestructura para la producción y comercialización.
  - 2. Capitalización y Crédito.
  - 3. Investigación y Transferencia de Tecnología.
  
- B. Regionalización y zonificación, proporciona la dimensión y encuadre espacial para implementar el desarrollo agrícola y rural.
  
- C. Marco institucional comprende todo el conjunto de medidas y acciones tendientes a establecer un aparato institucional eficiente que sea capaz de implementar los programas del plan de desarrollo sectorial.
  
- D. Comercialización incluye todas las medidas y estrategias para traducir el esfuerzo productivo en utilidad económica.
  
- E. Cambio estructural comprende todas las medidas y estrategias para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de los recursos, ingresos y oportunidades entre los grupos sociales. En esta área se incluyen los siguientes componentes:

1. Reforma Agraria
2. Colonización
3. Tenencia

- F. Conservación de los recursos naturales proporciona los criterios y limitantes que impone al desarrollo agrícola y rural la necesidad de mantener el equilibrio ecológico y de preservar la capacidad productiva de los recursos naturales.
- G. Dependencia externa proporciona el marco de referencia general que señala el ámbito de las posibilidades nacionales para acometer un desarrollo agrícola y rural autónomo y las alternativas para contrarrestar o compensar la influencia externa.

Dada la complejidad del área estratégica A "Fomento a la Producción", se decidió dividirla en dos áreas estratégicas separadas: 1) Infraestructura y Capitalización y 2) Investigación y Transferencia de Tecnología.

La correspondencia entre estas ocho áreas estratégicas y los cinco objetivos de desarrollo sectorial vienen ilustrados en la matriz del Cuadro 4.

CUADRO 4: Correspondencia de las Areas Estratégicas con los Objetivos Sectoriales

AREAS DE ACCION	OBJETIVOS SECTORIALES	Aumento de Producción y Productividad (1)	Plena Ocupac. Mano de Obra (2)	Ingreso y participac. en desarr. (3)	Ampliar y diversificar exportaciones (4)	Uso Racional de Recursos Naturales (5)
1. Infraestructura y Capitalización		X		X	X	X
2. Investigación y Transferencia de Tecnología		X	X	X	X	X
3. Regionalización y Zonificación		X	X	X		X
4. Marco Institucional		X	X	X	X	X
5. Comercialización		X		X	X	
6. Cambio Estructural			X	X		
7. Conservación de los Recursos Naturales		X				X
8. Dependencia Externa		X		X	X	

Los mandatos por área estratégica de acción derivados del mandato sectorial identificados en la sección 1 serían entonces los siguientes:

**1- Infraestructura y Capitalización**

- a. Atender las necesidades de provisión, acondicionamiento y modernización de la infraestructura básica del sector agropecuario, necesarias para la producción y comercialización.
- b. Orientar y promover la inversión interna y externa en el sector agropecuario.
- c. Proveer de fuentes de crédito oportunas y en condiciones ventajosas para orientar, fomentar, capitalizar y desarrollar la producción y comercialización del sector agropecuario.
- d. Atender con criterios preferenciales al mejoramiento de la infraestructura básica y capitalización del subsector agropecuario de pequeños agricultores.
- e. Fomentar las explotaciones e inversiones de capitalización e infraestructura del sector agropecuario que contemple un uso racional y la preservación de los recursos naturales.

**2- Generación y Transferencia de Tecnología**

- a. Asegurar el desarrollo, generación y difusión de los paquetes tecnológicos que sean necesarios para alcanzar la eficiencia productiva que requiera la agricultura paraguaya para aumentar su grado de competitividad.

- b. Asegurar el desarrollo y difusión de los paquetes tecnológicos adecuados a las características naturales de cada zona agrícola del país y a la estructura de las empresas agrícolas y que sea compatible con la utilización de la mano de obra rural.
- c. Garantizar una transferencia y adopción tecnológica oportuna al Sector productor que le permita aprovechar con ventaja las oportunidades que le brinda el mercado interno y externo.
- d. Desarrollar y asegurar la adopción de tecnología de producción que sean compatibles con la política racional de conservación de los recursos naturales.

### 3- Regionalización y zonificación

- a. Asegurar que la producción agropecuaria del país se haga en las zonas más aptas tanto por su potencial productivo como por su disponibilidad de mano de obra.
- b. Reducir las diferencias interregionales en oportunidades de ingreso y empleo agrícola.
- c. Asegurar que la población rural de todo el territorio nacional goce de las mismas oportunidades de bienestar.
- e. Asegurar la preservación y conservación de los recursos naturales del país y devolver a las zonas excesivamente explotadas y erosionadas su original capacidad productiva.

#### **4- Marco Institucional**

- a. Garantizar que los servicios públicos de fomento de la producción lleguen a todos los sectores productivos en forma eficiente.
- b. Garantizar una adecuada y eficiente coordinación de las acciones institucionales en las áreas de producción, comercialización y exportación.
- c. Orientar los programas del sector público agrícola hacia acciones que permitan el acceso de los sectores marginales a los recursos productivos.
- d. Estructurar organismos públicos que pongan en práctica las políticas conservacionistas de los recursos naturales.

#### **5- Comercialización**

- a. Orientar la producción nacional para aprovechar eficientemente las condiciones y oportunidades del mercado interno y externo.
- b. Garantizar el adecuado abastecimiento en términos de cantidad y calidad los productos alimenticios a la población y de insumos a la industria.
- c. Reducir las importaciones y estimular las exportaciones de productos agropecuarios.
- d. Reducir las diferencias interregionales en precios y oportunidades de mercado.

- e. Mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado con el fin de elevar sus niveles de ingreso.
- f. Asegurar el adecuado abastecimiento de insumos básicos al sector productivo.

#### 6- Cambio Estructural

- a. Incrementar el nivel de ocupación de la mano de obra rural y facilitar su acceso al mercado de trabajo.
- b. Mejorar la distribución de la tenencia de la tierra, promover la explotación racional y reducir los latifundios improductivos.
- c. Mejorar el nivel de ingreso del productor rural y asegurarle una participación más justa en los beneficios económicos y sociales del sector.
- d. Garantizar el acceso a los servicios de apoyo a los pequeños agricultores.
- e. Reducir las diferencias interregionales en oportunidades y condiciones de vida de la población rural.

#### 7- Conservación de los recursos naturales

- a. Garantizar el aumento de la producción, productividad y calidad sin impactos negativos en el medio ambiente para preservar el equilibrio ecológico.

- b. Recuperar, conservar y mejorar el potencial productivo de los recursos naturales de cada zona.

### 8- Dependencia Externa

- a. Proteger el mercado nacional de la competencia externa especialmente la de los países limítrofes.
- b. Orientar al Sector productor para que pueda aprovechar las coyunturas favorables de los mercados externos y eludir las coyunturas desfavorables.

### 3- El Marco Programático Normativo de cada área estratégica

Las áreas-problemas que habrían que superar en cada área estratégica de acción para llegar a alcanzar los mandatos respectivos serían las siguientes:

#### 1- Infraestructura y capitalización

- a. Inadecuada e insuficiente infraestructura básica del sector y descapitalización progresiva de las explotaciones agropecuarias.
- b. Los recursos financieros de origen externo no son aprovechados adecuadamente ni canalizados a los sectores de mayor relevancia.
- c. No se aplican criterios de autofinanciamiento en las explotaciones agropecuarias y se han ocasionado endeudamientos innecesarios siendo mal manejados los escasos recursos para créditos.
- d. Marginalidad productiva, de capitalización y rentabilidad del pequeño agricultor.

- e. El aspecto conservacionista del medio ambiente y de los recursos naturales no se halla incluido de manera terminante o preferente entre los criterios de asignación de créditos o en la selección de prácticas productivas, ni de capitalización ni de infraestructura básica.

## 2- Generación y Transferencia de Tecnología

- a. No se aplican mecanismos ni procedimientos para evaluar la demanda real y potencial de tecnología.
- b. La oferta tecnológica no cubre todos los requerimientos del Sector agropecuario y en su estructura actual el subsistema de Generación y Transferencia de Tecnología tendría dificultades de responder adecuadamente a los requerimientos de un Sector productor orientado a aprovechar las oportunidades del mercado.
- c. La generación de tecnología no parece tomar en consideración adecuadamente la posibilidad de aprovechar y adoptar investigaciones y tecnologías de otros países con condiciones similares a las de Paraguay.
- d. La asistencia técnica a la producción tiene una cobertura muy parcial, no existen los canales adecuados para transmitir y difundir la tecnología generada al sector productor en todo el ámbito nacional de acuerdo al tamaño y problemática de cada explotación tipo.

## 3- Regionalización y Zonificación

- a. El fomento y desarrollo de la producción agropecuaria no se hace tomando en cuenta las características y condiciones naturales y socioeconómicas de cada zona.

- b. El aparato institucional público está altamente centralizado y no existe una estructura institucional de ámbito regional capaz de llevar los servicios estatales a cada zona en un régimen de autonomía operativa.
- c. La población rural de cada zona no parece tener una adecuada representación ni existen mecanismos y canales suficientemente efectivos para que esta población pueda participar en la formulación e implementación de las estrategias para su propio desarrollo.

#### 4- Marco Institucional

- a. La estructura organizativa institucional es inadecuada para cumplir con sus objetivos y funciones.
- b. La asignación presupuestaria es insuficiente y la ejecución de la misma es deficitaria.
- c. Los recursos humanos de que se dispone en muchos de los casos no son ideales y el manejo de este recurso también se tienen casos que dista de lo ideal.
- d. La legislación y reglamentación institucional es inadecuada y muchas veces repetitivas y contradictorias.

#### 5- Comercialización

- a. La inestabilidad de la oferta y la impredecibilidad de la demanda impiden un aprovechamiento de la Oferta efectiva y causan gran pérdida de productos, debido a la limitante de almacenamiento, manejo y transformación.

- b. El desequilibrio entre la Producción y la capacidad del Mercado producen fluctuaciones indeseables que afectan los niveles de ingreso de los Productores y el Poder adquisitivo de los consumidores, principalmente por la falta de una Planificación Operacional en el Sector productivo.
- c. El Sistema de Comercialización tradicional responde básicamente al objetivo de formación de precios y como tal discrimina contra los consumidores de bajos ingresos y contra la población consumidora que no representa una demanda concentrada.
- d. La deficiente organización de pequeños agricultores origina un bajo poder negociador de los mismos debido a su bajo poder de oferta en el Mercado.
- e. La exportación Agropecuaria, está reducida a unos pocos rubros tradicionales donde la comercialización suele estar en manos de compañías transnacionales y el poder negociador del país es pequeño.

## 6- Cambio Estructural

- a. La oferta de mano de obra rural es muy superior a la demanda potencial del sector agropecuario. Dada la dificultad de acceso de esta mano de obra a los mercados de trabajo extrasectoriales y dada las deficiencias en la demanda actual de mano de obra por el sector agropecuario se dan situaciones de desocupación abierta, disfrazada y estacional en el medio rural.
- b. No existe igualdad de oportunidades de acceso al recurso tierra con lo cual se restringe la participación de un amplio margen de la población al proceso de desarrollo económico y social.

- c. Un gran porcentaje de los pequeños productores del país no están organizados con lo cual se dificulta su acceso a los servicios de apoyo a la producción, su mejoramiento en el poder negociador en el mercado y su participación más activa en el desarrollo económico y social.
- d. Los servicios básicos de apoyo para el desarrollo agrícola y rural no llegan por igual a toda la población rural existiendo notables diferencias de cobertura y acceso entre regiones y entre estratos de productores

#### 7- Conservación de los Recursos Naturales

- a. El acentuado deterioro de los recursos naturales que se ha producido en el país en las últimas décadas debido a talas y deforestaciones masivas y a prácticas productivas atentatorias contra el equilibrio ecológico amenazan con producir daños irreversibles al patrimonio productivo del país.
- b. No existe un mecanismo apropiado para identificar la problemática, bien diferenciada de cada zona ecológica del país y para diseñar e implementar sistemáticamente las oportunas medidas remediales.
- c. No se disponen de los medios legales y técnicos administrativos necesarios para preservar y recuperar efectivamente zonas altamente erosionadas o en peligro de rápido deterioro.
- d. No parece existir la suficiente preocupación y concientización en la población del país sobre el problema ambiental, lo cual se traduce en un sector productor altamente depredador de la ecología y un cuerpo legal en defensa del medio ambiente poco desarrollado.

## 8- Dependencia externa

- a. Paraguay debido a condicionantes geoeconómicas tiene que buscar su desarrollo a través de políticas económicas coyunturales adaptadas a las condiciones y circunstancias económicas de sus países vecinos pero carece de mecanismos adecuados que permitan interpretar esas coyunturas económicas externas y su significado para el desarrollo agrícola y rural del país.
- b. La instancia de toma de decisiones en materia de política económica es débil, no existiendo un proceso ágil y dinámico que permitiera traducir en acciones las recomendaciones estratégicas derivadas de la interpretación de la coyuntura económica externa.
- c. Los instrumentos, protocolos y acuerdos bilaterales y multilaterales no son aprovechados adecuadamente y en muchos casos se carece de mecanismos apropiados y dinámicos para implementarlos.

De acuerdo con estos enunciados problemáticos la estructura programática funcional por área estratégica de acción que mejor se adecuaría a cumplir los mandatos respectivos sería aquella orientada precisamente a resolver estas áreas problemáticas. Este marco programático normativo por área-problema sería entonces el siguiente:

### 1- Marco Programático para el Area de Infraestructura y capitalización

- a. Programa de modernización y capitalización sectorial, que contribuirá al fomento y desarrollo de un sector agropecuario moderno y competitivo atrayendo y canalizando la inversión interna y externa y desarrollando las obras de infraestructura para la producción y comercialización agropecuaria que sean necesarias.

- b. Programa de manejo de la inversión externa, que orientará, promoverá, gestionará y recomendará la aplicación de los préstamos e inversión externa para financiar los emprendimientos necesarios para el desarrollo del sector que no puedan financiarse internamente y supervisará el uso y manejo de estos recursos asegurando su rentabilidad.
- c. Programa de autofinanciamiento que analizará, diseñará y promoverá programas y proyectos de desarrollo agropecuario que puedan ser financiadas y manejadas por las propias comunidades.
- d. Programa de superación de la marginalidad del subsector de pequeños agricultores, que proporcione financiamiento y crédito en condiciones preferenciales al subsector de pequeños agricultores para que puedan mejorar su estructura de producción y sus condiciones de comercialización y elevar así la rentabilidad de sus explotaciones y sus niveles de ingreso.
- e. Programa de crédito para la producción que proporcione rápida y oportunamente crédito necesario para producir todos los rubros agropecuarios con potencial comercial asegurando tan amplia cobertura de rubros como requiera el sector, igualdad de acceso para todos los productores e igual disponibilidad en todas las zonas productoras del país.

## 2- Marco Programático para el área de Generación y Transferencia de Tecnología

- a. Programa de Evaluación de la Demanda Tecnológica que identifique las necesidades y requerimientos de tecnología que tenga el sector y las variaciones en demanda tecnológica derivadas de las políticas

y estrategias de desarrollo agrícola y rural que se vayan a implementar en el país y que formule la planificación normativa del sistema nacional de generación y transferencia de tecnología para atender esa demanda.

- b. Programa de Generación y Transferencia de Tecnología que responda a las necesidades de tecnología actuales y potenciales del sector productor y que sea capaz de generar, transmitir y difundir la tecnología de producción agropecuaria adaptada las condiciones de cada zona del país y a la estructura de las empresas agrícolas para que éstas puedan responder eficientemente a las oportunidades que les brinde el mercado, dentro de las restricciones que le imponga la política de conservación de los recursos naturales y velando porque las tecnologías generadas sean compatibles con la política de pleno empleo.
- c. Programa de Arovechamiento y Adaptación de Tecnología que evalúe las tecnologías de producción generadas o en proceso de generación por los sistemas de generación y transferencia tecnológica de otros países de condiciones similares a Paraguay, especialmente Argentina y Brasil y que capte y adapte aquellas tecnologías que puedan ser aprovechadas por el sector productor.
- d. Programa de Asistencia Técnica a la Producción que asegure que las tecnologías apropiadas a los distintos sistemas de producción lleguen a todos los productores agropecuarios del país en condiciones apropiadas para su adopción y en el tiempo oportuno para que el productor pueda aprovechar las oportunidades del mercado.

### 3- Marco Programático para el área de Regionalización y Zonificación

- a. Programa de orientación de la Producción Agropecuaria y Forestal del país; que permita a los productores, utilizar racionalmente los recursos

naturales renovables, de acuerdo a las condiciones ecológicas de cada área y la perspectiva del mercado.

- b. Programa de adecuación del Aparato Institucional: que proporcione una adecuada descentralización y autonomía para permitir que éstos lleguen oportunamente en un régimen de igualdad en todas las zonas.
- c. Programa de participación más activa de las bases: que permita a la población rural participar efectivamente en los distintos niveles de decisión, para el desarrollo de sus respectivas zonas.

#### 4- Marco programático para el área de Marco Institucional

- a. Programa de estructura organizativa; que velará por el desarrollo de un aparato institucional para el Sector público agropecuario moderno y eficiente capaz de ejecutar los mandatos de las políticas de desarrollo agrícola y rural del país.
- b. Programa de asignación y ejecución presupuestal que asegure la adecuada asignación de recursos operativos a los programas estratégicos que requiera la implementación de las políticas de desarrollo agrícola y rural del país y que garantice la oportuna disponibilidad y uso de esos recursos.
- c. Programa de recursos humanos: que permita a las entidades públicas disponer de personal capacitado y competente para realizar sus funciones y que asegure que este personal sea utilizado eficientemente y para los fines de programas de desarrollo establecidos por el Gobierno.
- d. Programa de legislación y reglamentación; que asegure a cada entidad del sector público disponga del ámbito legal adecuado a sus funciones y responsabilidades, goce de la suficiente autonomía y jerarquía operativa

para desempeñar su mandato específico y elimine los conflictos de intereses y las duplicidades y contradicciones entre instituciones.

#### 5- Marco Programático para el área de Comercialización

- a- Programa de Almacenamiento, Conservación y Transformación de Productos Agropecuarios; que ampliará la utilización de la producción Agropecuaria en el tiempo y en el espacio, regulara la oferta e hiciera lo más efectivo el abastecimiento alimentario.
- b- Programa de Estabilización; que planificará la producción de acuerdo a las necesidades y oportunidades del Mercado y que redujera la inestabilidad de los precios.
- c- Programa de Abastecimiento de Alimentos e Insumos a la Agro-industria; que satisficiera las necesidades de estos dos renglones, a la primera con precios convenientes y en buenas condiciones, y a la segunda, asegurando la provisión de materia prima en forma constante y oportuna.
- d- Programa de Comercialización para Pequeños Agricultores; que permita a este sub-sector desarrollar poder de mercado para que consigan su ingreso óptimo.
- e- Programa de Fomento y Diversificación de Exportaciones; que amplíe y diversifique el capítulo de exportaciones incorporando rubros no tradicionales y que logre que la comercialización, promoción y conquista de mercados externos pueda ser controlada por el propio país.

6. Marco programático para el área de Cambio Estructural

- a. Programa de fomento y desarrollo de oportunidades de trabajo para la mano de obra rural que evalúe el potencial de ocupación de la mano de obra rural y diseñe, fomente y desarrolle los mecanismos y estrategias apropiadas para conseguir su plena ocupación.
- b. Programa de Reforma Agraria y Colonización: que permita una igualitaria oportunidad de acceso a la tierra, crédito, financiamiento, etc, orientando la utilización racional de recursos y posibilitando la participación más activa de la población en el desarrollo.
- c. Programa de organización de agricultores que buscará asegurar la efectiva participación del pequeño agricultor en el desarrollo económico y social del país, fomentando el desarrollo de nuevas organizaciones de agricultores representativos y viables, fortaleciendo las existentes y reduciendo y agilizando los trámites y procedimientos para que estas organizaciones ganen su pleno reconocimiento legal.
- d. Programa de asistencia técnica, económica y social para el pequeño agricultor que asegure el pleno acceso y disfrute al subsector de pequeños agricultores de los servicios del Estado por medio del desarrollo de mecanismos y estrategias preferenciales y utilizado como canal de acceso más favorecido a las propias organizaciones de agricultores.

7. Marco programático para el área de Conservación de los Recursos Naturales.

- a. Programa de protección del medio ambiente, que desarrolle los mecanismos legales y técnicos necesarios para establecer e implementar limitaciones a las prácticas productivas atentatorias contra el equilibrio ecológico.
- b. Programa de ordenamiento territorial por zonas ecológicas que buscará la recuperación y el mejoramiento de las aptitudes naturales de cada zona, revirtiendo el proceso de deterioro de las mismas.
- c. Programa de preservación y recuperación de los recursos naturales que pueda identificar las áreas altamente erosionadas o en peligro de rápido deterioro y establecer e implementar los mecanismos legales y técnicos administrativos necesarios para preservarlas y recuperarlas.
- d. Programa de educación y concientización sobre la problemática del medio ambiente que desarrolle y cree conciencia en la población sobre el problema de equilibrio ecológico y que desarrolle las acciones necesarias para actualizar y generar la legislación necesaria para atender a la conservación y preservación del medio ambiente.

8. Marco programático para el área de Dependencia Externa

- a. Programa de análisis e interpretación de la coyuntura externa que asegure una perfecta y continua información sobre las condiciones y variaciones en el panorama económico y político externo y que sea capaz de traducirlas e interpretarlas en términos de su relevancia para la política de desarrollo agrícola y rural del país.

- b. Programa de ejecución de estrategias económicas coyunturales que sea capaz de diseñar, formular e implementar políticas y estrategias coyunturales que permitan contrarrestar y/o aprovechar las condiciones externas que tengan relación con la política de desarrollo agrícola y rural del país.
- c. Programa de relaciones económicas internacionales, que diseñe, formule, actualice e implemente los instrumentos de cooperación internacional, bilaterales y multilaterales, que ayuden al país a superar su mediterraneidad, mejorar su posición negociadora en los mercados regionales e internacionales y que permitan una más estrecha integración económica y comercial con los países del área.

#### 4. Diagnóstico del marco programático

La comparación entre el marco programático que se identificó en la sección anterior y el marco programático que actualmente aplican las instituciones, arrojó el siguiente resultado para cada área estratégica: <sup>1/</sup>

##### 1. Generación y Transferencia de Tecnología

##### A. Programa de Evaluación de la Demanda Tecnológica

Para el cumplimiento del mandato, el subsistema institucional de Generación y Transferencia de Tecnología utiliza la si-

---

<sup>1/</sup> En algunos casos, y debido a una incorrecta configuración del área estratégica y a una pobre identificación del marco programático, tanto normativo como positivo, el diagnóstico presentado por los participantes careció de relevancia por lo que se consideró innecesario presentarlo en este capítulo. Esto fue el caso para las áreas estratégicas de Infraestructura y Capitalización, Marco Institucional y Dependencia Externa.

guiente metodología:

- La definición de prioridades y la asignación de recursos a nivel regional y de rubros de producción son los objetivos de política que para el sector agropecuario se formulan en los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social.
- La identificación y relación de las limitantes tecnológicas para rubros de producción en áreas específicas se lleva a cabo de manera informal en las reuniones técnicas y visitas de extensionistas a centros de investigación y campos experimentales, donde el objetivo principal es el de informar sobre los trabajos en progreso, logros posibles en el corto, mediano y largo plazo, resultados alcanzados, etc.

Los productores también participan en la definición de prioridades de manera informal, a través de días de campo realizado en los centros de investigación o fincas de agricultores.

Se podría considerar que no existe una metodología o una sistematización en la determinación de demanda por tecnología, aunque sí existen intentos parciales para su determinación empírica.

#### B. Programa de Generación y Transferencia Tecnológica

Las funciones de este programa son en su mayoría sólo parcialmente coincidentes con las funciones del marco programático normativo. Los esfuerzos por llegar a una sistematización en las tareas de generación y transferencia de tecnología han

sido exitosos en algunos casos. aunque en otros es necesario seguir insistiendo.

Existe una capacidad operativa de desarrollar este programa aunque en la práctica está subutilizada. y por lo tanto. conviene adecuarla antes de empezar o redefinir o compatibilizar las acciones futuras en la generación y transferencia de tecnología.

C. Adaptación y Aprovechamiento de Tecnología

Quizás el programa en donde haya mayor coincidencia entre el marco programático normativo y el actual sea éste. Los trabajos de investigación están basados realmente en adoptar tecnología generada en otros centros y no basados en investigación pura. No solamente la tecnología desarrollada en países limítrofes es aprovechada en el país. sino también en los grandes centros de investigación como el CIMMYT. el CIRF son adaptados a las condiciones del país. Por lo tanto, en este caso las funciones son coincidentes.

D. Programa de Asistencia Técnica a la Producción

Los trabajos en esta área son los que presentan un mejor campo en donde expandir el esfuerzo. La cobertura del Servicio de Extensión Agrícola es limitada y lo que se pretende con este programa es aumentar el grado de cobertura y la eficiencia del mismo.

El aumento del grado de cobertura. aunque continuo. fue lento y gradual. por lo que el programa pretende aumentar sustancialmente el mismo de tal forma a hacer más efectiva la acción de la transferencia de tecnología.

Esta función, por lo tanto, es coincidente con el marco normativo, aunque quizás la velocidad de implementación no haya sido la deseada.

A continuación, en el Cuadro Nº 5, se presentan los resultados del diagnóstico.

CUADRO Nº 5. DIAGNOSTICO DEL MARCO PROGRAMATICO

Mandatos	Asegurar des.y gen. de téc. p/ alcanzar eficiencia	Asegurar des.y dif. de paq. tec. adec. a zonas	Garantizar la transf. y adopc. oportunas	Desarrollar y aseg. la adopc. de oport.
Programas				
- De Evaluación de la Demanda Tecnológica	△x	△x		x
- De Generación y Transf. de Tecnología	△x	⊗	△x	△x
- De Aprovechamiento y Adaptac. de Tecnología	⊗	⊗	⊗	
- De Asist. Técnica a la Producción	△x	△x		

⊗ Coincidente con lo normativo.

△x Sólo parcialmente coincidente con lo normativo.

x No se da en el marco actual

## 2. Regionalización y zonificación

Las entidades que se relacionan con el Area Estratégica de Regionalización y zonificación, se pueden agrupar en dos:

- Entidades relacionadas en forma directa y entidades relacionadas en forma indirecta.

Las instituciones que conforman el primer grupo constituyen las entidades identificadas en el grupo de Diseño y los del Segundo, aquellas que a través de la ejecución de sus respectivas actividades vienen cumpliendo en parte las funciones de los distintos programas, principalmente, el referido a la Orientación de la Producción Agropecuaria y Forestal.

- Las actividades de las instituciones identificadas en el Sub-sistema, tienen una orientación específica y aislada sin considerar a las otras instituciones que operan en el área. Esta situación es menos acentuada en las áreas en donde se viene ejecutando los distintos proyectos de Desarrollo Rural Integrado.
- Para las características que tienen las distintas áreas del país y teniendo en cuenta el desenvolvimiento de las distintas Comisiones de Desarrollo, se puede afirmar que existen indicios de trabajo con enfoque regional y/o zonal, pero por limitantes de diversa índole no se han podido lograr los objetivos enunciados en el marco programático.

En el Cuadro Nº 6 se presentan los resultados de un análisis de coincidencia entre las funciones de los programas del marco programático normativo y en las funciones del marco programático actual. De este análisis surgen las características del diagnóstico por marco programático que se ilustra en el Cuadro Nº 7.

CUADRO Nº 6. Grado de Coincidencia entre el Marco Programático Normativo y el actual.

Grado de Coincidencia  Funciones de los Programas	FUNCIONES MARCO PROGRAM. ACTUAL		
	Coinciden-tes en con-tenido y Dirección	Sólo par-cialmente Coinciden-tes.	Oue no aparecen
<p>1. Programa de Orientación a la <u>Producción Agropecuaria y Forestal</u></p> <p>Planificación Normativa/Zona. P/Seleccionar Sist.Prod.Rentable Ident. y Formul. Proyect. de Inv. Detectar Areas escasa posibilidad de aumento de la producción. Acciones c/partic.productores p/Manejo y Cons. de Suelo Mecanismo y Estrategia p/proveer servicios de apoyo. Sist.Comerc. p/permitir el acceso a los Mercados</p>	x	x x  x x	x  x
<p>2. Programa de Adecuación del Aparato <u>Institucional</u></p> <p>Estudio Cober. Institucional Deter. Fact. p/Descentralizar Garantizar el Serv. Apoyo Brindar Infraestructura Establecer vínculos entre planif., ejecutores y población rural.</p>		x x	x x  x
<p>3. Programa de Participación más <u>activa de las bases</u></p> <p>Detectar y proveer Proveer Recursos a las bases Despertar Interfes y Cooperación Apoyar iniciativa de la población rural. Orientar, promover y fortalecer actividades comunitarias.</p>		x	x x  x x

CUADRO Nº 7 DIAGNOSTICO DEL MARCO PROGRAMATICO

Mandatos Programas	Asegurar Producción Agropecuaria	Reducir Diferenc. Inter- regional	Asegurar a la po- blación rural bienestar	Asegurar la preserv. y Conserv. Recursos Naturales
1. Orientación a la Producción Agropecuaria y Forestal	x	x	x	△x
2. Adecuación Aparato Institucional	△x	x	△x	△x
3. Participación más Activa de las bases		x	x	

x No coincidencia

△ Acciones parciales y/o desviadas.

### 3. Comercialización

En el cuadro Nº 8 se presentan los resultados de un análisis de coincidencia entre las funciones del marco programático normativo y el marco programático actual. Los elementos del diagnóstico del marco programático surgidos de este análisis se presentan en el cuadro Nº9

### 4. Cambio estructural

- a. Con relación al incremento del nivel de ocupación en el medio rural, existe alguna acción muy aislada de alguna institución como el IBR, pero esta acción no es lo suficientemente significativa y no tiene el alcance, dimensión e importancia que le da el mandato.
- b. Con relación a la distribución de la tierra, el IBR se ha preocupado en formular programas para solucionar el problema de la distribución de tierras con la contribución de alguna otra institución como el Ministerio de Defensa, pero aún falta por hacer.
- c. Con relación a mejorar el nivel de ingreso del productor rural, se está haciendo un esfuerzo, si bien no coordinado, a nivel de algunas instituciones oficiales y privadas, pero se podría acometer con mayor agresividad y coordinación institucional.
- d. Relativo al acceso a los servicios de apoyo, los esfuerzos son también parciales y descoordinados. Los servicios de apoyo al productor suelen llegar en forma discriminada y no en la oportunidad requerida.

CUADRO Nº 8. GRADO DE COINCIDENCIA ENTRE EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO Y EL MARCO PROGRAMATICO ACTUAL

FUNCIONES DEL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO \ GRADO DE COINCIDENCIA CON EL M.P. ACTUAL	COINCIDENTES	SOLO PARCIALMENTE COINCIDENTE	NO APARECEN EN ABSOLUTO	SE HACE INCORRECTAMENTE	NO FUERON IDENTIFICADOS
<b>1. Program de Almacenamiento, Manejo y Transf. de Procedimientos Agropecuarios.</b>					
- Establecer capacidad de Almacenamiento e/Implementar politicas de compra de Productos			I		
- Mantener y Modernizar la Red de Silos Nacionales	I				
- Desarrollar e implementar las Redes de Frio (Almacenamiento, Transporte, etc.)	I				
- Investigar e introducir técnicas Modernas de conservación-Manejo y Empaque		I			
- Administrar los Almacenes, Silos, Bodegas, Frigoríficos, Mataderos Industriales, etc. que forma parte de la red de Conservación de productos	I				
- fijar Normas de clasificación de productos para ser implementados en el Mercado Nacional y compatibilizarlos con las Normas Internacionales		I			
- Garantizar un adecuado manejo y conservación de los productos agropecuarios		I			
<b>2. Program de Estabilización</b>					
- Contribuir a una adecuada Ploificación de la Producción Agrícola orientada a satisfacer las necesidades del Mercado			I		
- Establecer Políticas de Precios y demás Mecanismos Incentivadores de la Producción		I			
- Recomendar cuotas anuales de Producción			I		
- Difundir los requerimientos del Mercado Interno y Externo y Pronosticar las Niveles de Precio y Volúmenes de Producción para dichos Mercados			I		
<b>3. Program de Abastecimiento a la Población de Productos Alimenticios y de Insumo a la Agroindustria</b>					
- Garantizar el abastecimiento de productos Alimenticios básicos al Mercado Nacional		I			
- Garantizar la provisión de insumos a la Agroindustria		I			
- Desarrollar y Mejorar la Infraestructura de Distribución (Mercados Mayoristas y Detallistas, Mercados libres, etc.) para facilitar el intercambio de Productos y eficiente formación de Precios		I			
- Promover la Asociación de Consumidores y detallistas			I		
- Desarrollar y ejecutar los Programs de Mejoramiento Nutricional de Ayuda Directa (Mercados Populares, Comedores de Empresas e Instituciones, Almuerzos Escolares, etc.)		I			
- Mejorar el desempeño de la Red Privada de distribución, detallista en los barrios, Areas Marginales y Zonas Rurales por medio de establecimientos de Centros Públicos de abastecimiento mayorista			I		
- Establecer políticas Regulatorias de Precios al Consumidor			I		
- fomenar la Agro-Industria		I			

CUADRO Nº 8 (Continuación)

GRADO DE COINCIDENCIA CON EL M.P. ACTUAL FUNCIONES DEL MARCO PROGRAMÁTICO NORMATIVO	COINCIDENTES	SOLO PARCIALMENTE COINCIDENTES	NO APARECEN EN ABSOLUTO	SE HACE INCORRECTAMENTE	NO FUERON IDENTIFICADOS
<b>4. Program de Comercialización para Pequeños Agricultores</b>					
- Establecer una estrategia de Comercialización para pequeños Agricultores			I		
- Diseñar y facilitar en las Organizaciones de pequeños Agricultores la Infraestructura Básica Necesaria para acomodar la Estrategia de Comercialización y Desarrollar el Poder de Mercado.		I			
- Coordinar la Comercialización de todas las Organizaciones de Pequeños Productores Relacionados con el Program y Establecer una Estrategia de Ventas a Nivel Nacional			I		
- Desarrollar una estrategia específica para que los Productos de las Organizaciones de pequeños agricultores puedan participar en el Mercado de Exportación			I		
<b>5. Program de Fomento y Diversificación de Exportaciones</b>					
- Determinar los Mercados Potenciales y los productos para los cuales el País posee ventajas comparativas de exportación	I				
- Diseñar e implementar una estrategia de Promoción y Negociación de Exportaciones		I			
- Política de incentivos en la explotación y fijar cuotas de Producción para la Exportación					
- Supervisar la calidad de los Productos de exportación estableciendo normas de calidad y empaque	I				
- Acuerdos bilaterales y multilaterales con países para el intercambio de productos			I		
- Establecer políticas fiscales y arancelarias necesarias para proteger e incentivar las exportaciones		I			
- Desarrollar y establecer un Servicio de Inteligencia de Mercados Internacionales que permitan orientar a los exportadores sobre el potencial de los Mercados Internacionales.		I			

CUADRO Nº 9: DIAGNOSTICO DEL MARCO PROGRAMATICO

Mandato	Orientac. de la Producción Nacional	Abasteci- miento	Reducir Importac. y estimu- lar Expor- taciones	Reducir Diferenc. interre- gionales	Poder Negociador	Adecuado Abastecim. de insumos al Sector Productor
Programas						
- Almacenamiento, Manejo, Conservación y Transformación		△x	△x	x		
- Estabilización	△x	△x	△x	x	x	△x
- Abastecimiento de Alimentos e insumos a la Agroindustria	△x	△x		△x		
- Comercialización de Agri- cultores	x		x	x		△x
- Fomento y Diversificación de Exportaciones	△x		△x		x	

△x Acciones parcialmente coincidentes

x No coincidencia

- e. Con relación a la reducción de las diferencias interregionales, se requieren acciones más determinantes y efectivas.

En el cuadro N° 10 se señalan los resultados del análisis de identificación de funciones del marco programático normativo en las entidades que componen el subsistema Institucional de Cambio Estructural. En el cuadro N° 11 se presenta el resultado final del Diagnóstico del Marco Programático

## 6. Conservación de los Recursos Naturales

- La preservación del equilibrio ecológico se realiza con programas que no se adecuan a la dimensión del problema. En este sentido, existen déficits de carácter administrativo en el organismo principal de planificación (STP) y del MAG para la dirección de los programas de defensa del medio ambiente.
- El ordenamiento territorial se lleva a cabo de una forma muy aislada y ocasional. Siendo que los organismos ejecutores en algunos casos no contemplan en los proyectos la atención de los mandatos del área.
- La recuperación y preservación de los recursos naturales se atiende parcialmente a través de las instituciones existentes.
- La educación y concientización constituye uno de los programas mejor atendidos a pesar de la escasa respuesta de la población.

La relación entre el marco programático normativo y el marco programático actual se ilustra en el Cuadro N° 12.

CUADRO Nº 10. IDENTIFICACION DE FUNCIONES DEL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO EN EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DE CAMBIO ESTRUCTURAL

ORG. NORMATIVO INSTITUCIONAL	Programa. Promoción Area de Obra			Programa de Reforma Agraria y Colonización 1					Prog. Org. Agríc.		Prom. Asist. y Promoción Agrícola							
	Estab. Coste.	Invent. Amort. Coste.	Capac. Foment. Coste.	Estudio Situac.	Planif. Integ. de la Def. Agr.	Char. Integ. Areas	Descont. Areas	Estudios Politicos	Rev. Ley	Actual. Estatuto Agrario	Compra Parcel. Parcel.	Compro. Areas de Tierras Muert.	Facilit. Asociac. Agríc.	Capacit. (Gremial) para el Agríc.	Tec. Prog. Transf. de Apoye para los locales. Agríc.	Servic. de Apoye para los locales. Agríc.	Acuerd. para el Agríc.	Acuerd. para el Agríc.
1. S.I.P.																		
2. Gobierno Nacional (MAG)	I	I	Δ															
3. D.I.A.	I	I	Δ	Δ														
4. Dirección de Cooper. Agríc. (MAG)																		
5. Dirección de Cooper. Agrícola (MAG)																		
6. C.A.R.			Δ															
7. D.A.P.																		
8. D.A.F.																		
9. C.A.P.S.	I	I	I	I														
10. Comité de Integ.	I	I	I	I														
11. M.C.C.																		
12. M.S.P.-P.S.																		
13. M.D.B.																		
14. Consejo de Base- M. Realio Regional	I	I	I															
15. Consejo de Fomento o la Prod. Agrícola																		
16. Fondo Ganadero																		

REFERENCIAS: - Los cuadrículos marcados con X indican las funciones que le corresponde cumplir a cada institución por su naturaleza y se prevén en el marco programático normativo, pero no se cumplen o se desconoce acciones en esa área.  
 - Los cuadrículos marcados con Δ indican que se cumple parcialmente con los objetivos del programa normativo y habría que mejorar a partir del análisis de este cuadro se pese a exponer unemetriz Programa-Mandato con relación a lo que está haciendo el marco programático positivo para cumplir con los mandatos del área.

CUADRO Nº 11. DIAGNOSTICO DEL MARCO PROGRAMATICO

Mandatos	Incremento Nivel Ocupac. M. de Obra Rural y Fácil su acceso M.T.	Mejorar Distribución Tierras y Explot. Red.	Mejoramiento Nivel Ingreso Prod. Rural y Aseg. Part. en Ben.Econ.y Soc.	Garantizar Acceso a Serv. de apoyo al pequeño agricultor
Programas normativos				
- Investigación Potencial Mercado Trabajo y Promoción Mano de Obra Nacional	x			
- Reforma Agraria y Colonización	△	△	△	△
- Organización de Agricultores			△	△
- Asistencia Técnica, Económica y Social para el Pequeño Agricultor	x		△	△

NOTACION: (x) Coincidencia entre lo normativo y el actual

△ Solo parcialmente coincidente

x No existe coincidencia entre lo normativo y lo actual.

CUADRO Nº 12. DIAGNOSTICO DEL MARCO PROGRAMATICO

Mandato	Preservación del Medio Ambiente	Recuperación Potencial Productivo
Programas		
Defensa del Medio Ambiente	△x	
Ordenamiento Territorial	x	x
Preservación y Recuperación de los Recursos Naturales		△x
Educación y Concientización	⊗	△x

NOTACION: ⊗ Coincidencia entre lo normativo y actual

△x Sólo parcialmente coincidente

x No existe coincidencia entre lo normativo y actual

## 5. Instrumentación

La adecuada identificación de los instrumentos requeridos por los programas del marco programático normativo no pudo ser realizada por las razones señaladas en el Capítulo II. Las secciones dedicadas a este aspecto en los trabajos que aparecen en el Anexo I sólo incluyen intentos de poco rigor analítico y técnico que carecen por consiguiente de valor práctico. Las únicas excepciones corresponden a las áreas de Cambio Estructural y Comercialización que, si bien no exentas de inconsistencias y limitaciones, representaron intentos bien estructurados.

Con relación al área estratégica de Regionalización y Zonificación la propuesta de zonificación para implementar la política de desarrollo agropecuario se considera una aportación interesante que también se transcribe:

### a. Cambio estructural

Se presentan solamente los instrumentos técnicos específicos para este área estratégica con una breve indicación de su aplicabilidad.

- a.1 Bolsa de trabajo : instrumento de promoción para ocupar la mano de obra que posibilitará el "encuentro" entre oferentes y demandantes de mano de obra.
- a.2 Organización de Agricultores: que servirá para defender los intereses comunes de pequeños y medianos agricultores, garantizar la prestación de los servicios de apoyo, mejorar los niveles de ingreso y bienestar.

- a.3 Legislación: servirá para garantizar el marco legal necesario para respaldar el funcionamiento de los programas del área.
- a.4 Expropiación de tierras: que servirá para ampliar las disponibilidades del recurso tierra para colonización, para mejorar la distribución de la misma, a expensas de reducir los latifundios improductivos.
- a.5 Sistema de Preferencias: que servirá para dar un trato preferencial a las inversiones, orientadas a infraestructuras, nuevos rubros y otras actividades en el medio rural que posibiliten la utilización de la mano de obra excedente del sector.
- a.6 Colonización: que servirá para poblar nuevas áreas y desconcentrar aquellas densamente pobladas y en donde las condiciones de explotación son de baja productividad y rentabilidad.
- a.7 Tributación: que servirá para alentar la explotación racional y desalentar la tenencia de tierras improductivas.
- a.8 Servicios de Apoyo: que servirán para optimizar la producción y elevar los niveles del ingreso del pequeño agricultor en las nuevas áreas colonizadas y para consolidar las existentes.

- a.9 Catastro: que servirá para conocer la situación de hecho y planificar las futuras áreas de colonización.
- a.10 Educación: que servirá para elevar el nivel cultural, técnico y profesional de los pequeños agricultores de escasos recursos y facilitar su incorporación al mercado de trabajo y al proceso de Desarrollo.
- a.11 Estudio técnico: que servirá para realizar investigaciones agrológicas que permitan definir la capacidad potencial de las tierras de las distintas regiones del territorio nacional.
- a.12 Reordenamiento Parcelario: instrumento que servirá para desconcentrar áreas minifundiarias densamente pobladas y de bajas condiciones de producción y productividad.

La relación de estos instrumentos con los Programas del Marco Normativo se señalan en la matriz del Cuadro N° 13.

b. Comercialización

A continuación se listan algunos de los instrumentos técnicos más corrientes con una breve indicación de los fines principales para los cuales pueden aplicarse.

- b.1 fijación de precios: sirve para regular y estabilizar la producción, mantener el poder adquisitivo, inducir demandas de ciertos productos y reducir las diferencias interregionales.

CUADRO Nº 13: IDENTIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES DEL  
AREA ESTRATEGICA CAMBIO ESTRUCTURAL

PROGRAMAS INSTRUMENTOS	Pot. Mercado de Trabajo y Promoción	Reforma Agraria y colon.	Organiz. Agricultores	Asistencia Pequeño Agricultor
1. Diagnóstico	x	x	x	x
2. Diseño	x	x	x	x
3. Programación	x	x	x	x
4. Evaluación	x	x	x	x
5. Seguimiento	x	x	x	x
6. Infraestructura		x		x
7. Créditos, Financ. y Donac.	x	x	x	x
8. Sistema de Preferenc.	x		x	x
9. Proyectos Especif.	x	x	x	x
10. Coord. Instituc	x	x	x	x
11. Legislación		x	x	x
12. Bolsas de Trabajo	x			x
13. Migración Interna		x		x
14. Tributación		x		
15. Catastro		x		
16. Org. de Agric.		x	x	x
17. Servicio de Apoyo		x	x	x
18. Educación	x	x	x	x
19. Expropiación de Tierras		x		
20. Reordenamiento		x		x
21. Colonización		x	x	x
22. Estudio Técnico		x		x

- b.2 Restricción de importaciones: sirve para proteger la producción nacional, orientar el consumo hacia los productos nacionales y proporcionar igualdad de oportunidades al sector de pequeños agricultores.
  
- b.3 Importación directa: sirve para suplir déficits en la oferta doméstica, contrarrestar movimientos ascendentes de precios de origen especulativo, inducir mayor eficiencia productiva nacional y orientar el consumo.
  
- b.4 Sistema de cuotas: sirve para estabilizar los precios, ajustar la oferta a las posibilidades del mercado futuro, reducir las diferencias interregionales, asegurar el suministro de materia prima agroindustrial y planificar la producción para el mercado de exportación.
  
- b.5 Manejo de inventarios: sirve para adaptar la oferta a la demanda, regular el mercado y garantizar el abastecimiento.
  
- b.6 Indexación de precios: sirve para reducir las diferencias intra e intersectoriales ajustando los precios agrícolas a las variaciones de precios de insumos y consumos.
  
- b.7 Información de mercados: sirve para incrementar la demanda de productos agrícolas y abrir mercados de exportación.
  
- b.8 Pronóstico de mercados: sirve para planificar la producción de acuerdo a las posibilidades del mercado, estabilizar la oferta y garantizar el abastecimiento.

- b.9 Normas de clasificación: sirve para reorientar el destino de la producción, agilizar las transacciones comerciales, proteger los intereses de los consumidores y transparentar los precios.
- b.10 Transporte: sirve para ampliar la utilización de la oferta agrícola efectiva, reducir diferencias interregionales, garantizar el abastecimiento y conquistar mercados.
- b.11 Acopio de productos: sirve para desarrollar poder de oferta a los pequeños agricultores, facilitar el abastecimiento de los productos, estabilizar la oferta y reducir los costos de comercialización.
- b.12 Fijación de márgenes: sirve para normar el financiamiento eficiente de los canales de comercialización, inducir una adecuada distribución espacial de actividades económicas, reducir diferencias interregionales y evitar el estrangulamiento y rigidez de los precios.
- b.13 Red pública de mercados: sirve para garantizar el abastecimiento, facilitar el consumo de los bienes de la canasta básica, reducir las diferencias interregionales y aumentar el poder adquisitivo alimentario de la población.
- b.14 Organización de productores: sirve para desarrollar el poder de oferta y poder de mercado al subsector de pequeños agricultores y permitir su acceso al mercado de exportación.

b.15 Promoción de mercados: sirve para incrementar la demanda de productos agrícolas y abrir mercados de exportación.

La relación de estos instrumentos con los Programas del Marco Normativo se señalan en la matriz del Cuadro Nº 14.

c. Propuesta de zonificación para implementar la Política de Desarrollo Agropecuario del Paraguay.

Del análisis de las cuatro variables más relevantes para el desarrollo agropecuario regional: a) Potencial productivo, b) Actividades económica, c) Servicios de apoyo estatal y d) Influencia de los países limítrofes se configuró una división del país en las ocho zonas de desarrollo siguientes:

ZONA I: que corresponde al área metropolitana de Asunción (Asunción, norte del Departamento Central y noroeste del Departamento Cordillera)

ZONA II: o zona de minifundio y suelos muy explotados. Corresponde al centro de la Región Centro Occidental (Departamento de Paraguarí, Cordillera, Guairá, sur del Departamento Central, oeste de Caaguazú y sur de San Pedro). de esta zona proceden los grandes contingentes migratorios y colonizadores a otras zonas.

CUADRO Nº 14: IDENTIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES DEL AREA ESTRATEGICA DE COMERCIALIZACION

PROGRAMAS INSTRUMENTOS	Almacenam. Manejo Con- serv. Transf.	Estabi- lización	Abaste- cimien- to	Comercial. Pequeños Agricult.	Fomento Diversif. Exportac.
1. Diagnóstico	x	x	x	x	x
2. Diseño	x	x	x	x	x
3. Programación	x	x	x	x	x
4. Evaluación	x	x	x	x	x
5. Seguimiento	x	x	x	x	x
6. Infraestructura	x	x	x	x	x
7. Financiamiento	x	x	x	x	x
8. Capacitación				x	x
9. Asistencia Técnica.				x	x
10. Coordinac. Instituc.		x	x	x	x
11. Control y Administ.	x	x	x	x	x
12. Fijación de Precios		x	x		
13. Normas de Rest.a la Imp.		x	x	x	
14. Importación Directa		x	x		
15. Sistema de Cuotas		x	x	x	x
16. Manejo de Invent.	x	x	x		
17. Indexación Precios		x		x	
18. Información Mercado		x	x	x	x
19. Pronost. Mercado		x		x	x
20. Normas de Clasific.	x		x	x	x
21. Transporte	x	x	x	x	x
22. Acopio Productos	x	x	x	x	
23. Fijación Márgenes		x	x	x	
24. Red Púb. Mercados		x	x		
25. Organiz. Product		x	x	x	x
26. Promoc. de Mercados				x	x

ZONA III: o zona baja en el triángulo suroccidental del país limitado por los ríos Paraguay y Paraná (Ñeembucú, Misiones y suroeste de Itapúa) Es una zona afectada por inundaciones, de poca movilidad poblacional y poco atendida donde se advierte el crecimiento progresivo del minifundio.

ZONA IV: o zona de reciente y gran desarrollo. corresponde al margen occidental del Paraná (Itapúa norte y Alto Paraná Sur) Zona de recientes asentamientos, de muy buena calidad de suelos, excelente infraestructura y con buenos servicios de asistencia económica y social. Un gran porcentaje de las inversiones para el desarrollo agrícola y rural se han dedicado a esta zona.

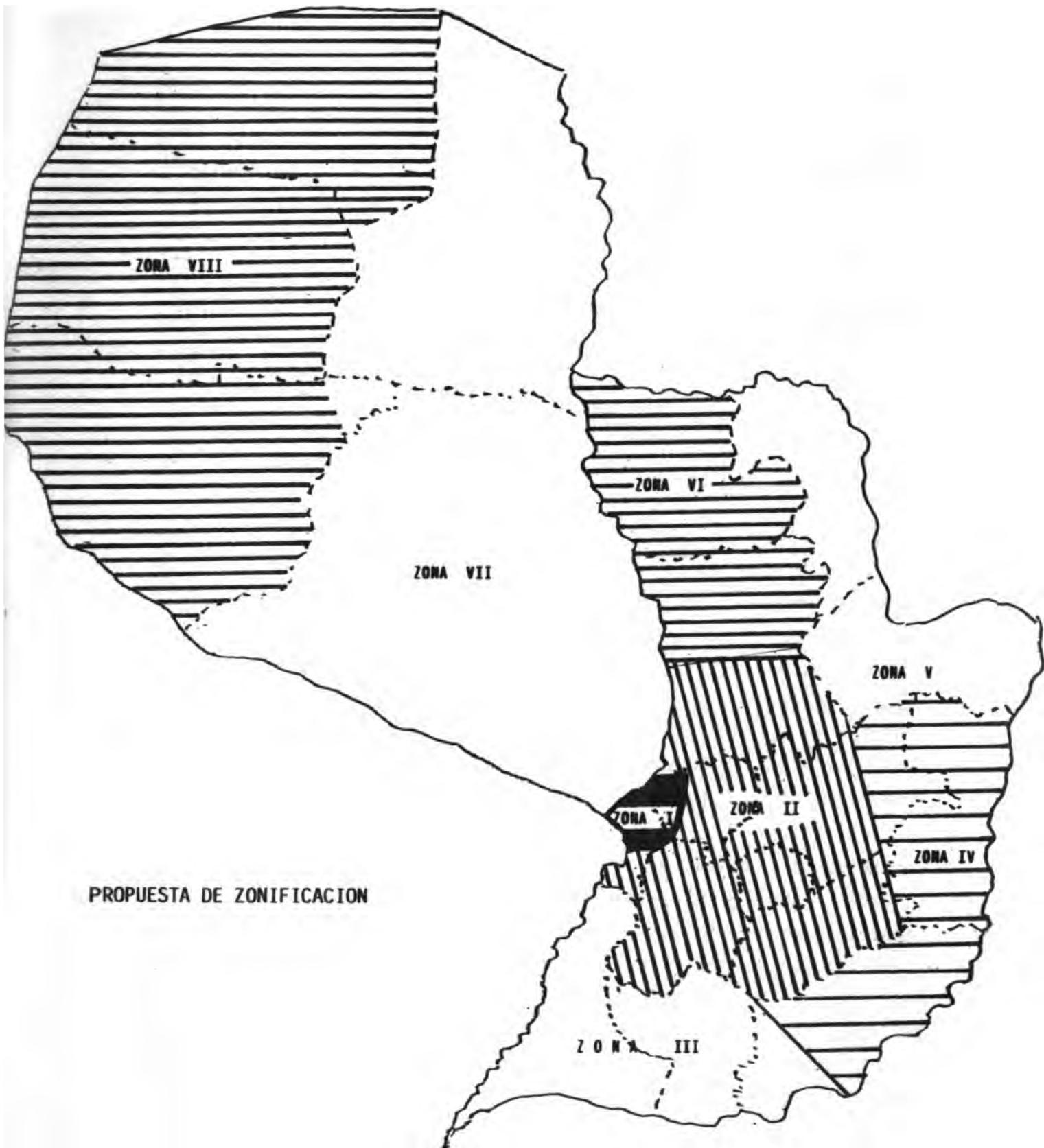
ZONA V: o zona de influencia brasileña. Comprende los departamentos a lo largo de la frontera seca (Alto Paraná norte, Amambay y Canendiyú).

ZONA VI: o zona tropical y subtropical. Comprende los departamentos de Concepción y Norte de San Pedro. Es una zona poco explotada agrícolamente con suelos de mediana fertilidad.

ZONA VII: o zona Oriental del Chaco en el área de influencia de las Colonias Mennonitas.

ZONA VIII: o Chaco Occidental. Zona poco poblada y de ganadería extensiva.

En el mapa de la página siguiente se ilustra esta división por zonas.



#### IV. RECOMENDACIONES

Aunque el Taller de Trabajo, como último Módulo del Curso Taller sobre Metodología de Identificación de Proyectos para el Desarrollo Agrícola y Rural del Paraguay, cumplió con los objetivos de definir y desarrollar la metodología apropiada y de entrenar a los funcionarios del Sector Público en técnicas de identificación de proyectos no pudo llegar a culminar totalmente el otro objetivo de la identificación de las ideas de proyectos más prioritarios para el desarrollo agrícola y rural del Paraguay debido a los cambios ocurridos en tres supuestos básicos: a) correspondencia y enlace entre los tres módulos; b) calidad del recurso humano a ser capacitado y; c) calidad y disponibilidad de la base documental de referencia.

Si bien el Módulo I, con su presentación rigurosa y sistemática de herramientas y antecedentes metodológicos hizo una valiosa aportación al Curso Taller quedó corto en la configuración de una metodología práctica. El Módulo II por su parte, si bien constituyó un foro de muy alto nivel donde se presentaron análisis pertinentes y de gran relevancia no pudo llegar a configurar con precisión los lineamientos básicos de la política de desarrollo agrícola y rural del Paraguay. Por ello y debido al enlace y correspondencia entre los tres Módulos todas estas limitaciones tuvieron que ser arrastradas y acumuladas en el Módulo III.

Con relación al nivel de los participantes las dificultades inherentes al área temática y la misma estructura del Curso Taller exigía un personal técnico de alto nivel profesional con experiencias en el campo de planificación económica y política de desarrollo sectorial. Sin embargo, este personal calificado estaba en líneas generales comprometido en una serie de actividades profesionales y era por consiguiente poco proclive a embarcarse en un Curso Taller que exigiera tanto tiempo y dedicación. Por consiguiente, hubo que optar por un personal de un nivel inferior al establecido lo que se tradujo en un grado de captación e internalización del adiestramiento por debajo de lo esperado y la necesidad de modificar el contenido y cronograma del programa para ajustarse a esta circunstancia.

Con relación a la base documental aunque se habían identificado los antecedentes y material de referencia requeridos por el Taller de Trabajo este material no llegó a estar completamente disponible por lo que los técnicos seleccionados, tuvieron que dedicar mucho tiempo en realizar sondeos y averiguaciones que no sólo mermaron la disponibilidad neta de tiempo dedicado al Taller sino que dificultaron los avances del mismo.

No obstante estas limitaciones, el Taller de Trabajo consiguió desarrollar una metodología práctica, novedosa y viable y pudo configurar los marcos programáticos de las ocho áreas estratégicas de acción de la política de desarrollo agrícola y rural del Paraguay. Quedaría ahora por culminar este esfuerzo y continuar con el desarrollo de las etapas posteriores de la metodología llegando hasta la elaboración de un portafolio de ideas de proyectos convenientemente priorizado.

Este desarrollo parece ahora relativamente sencillo y sólo requeriría de unos dos o tres meses adicionales y de una aportación de recursos financieros bastante modestos.

Los lineamientos generales para realizar esta tarea serían los siguientes:

- a. El Gabinete Técnico del MAG y la Oficina Nacional de Proyectos formalizarían un acuerdo para desarrollar las tareas como una actividad regular y prepararían la programación correspondiente.
- b. Se seleccionaría un equipo técnico de ocho miembros de alto nivel, interdisciplinario e interinstitucional que sea capaz de abarcar

todas las dimensiones de la problemática sectorial, aportar la necesaria masa crítica y asegurar un enfoque objetivo y suficientemente general. En este equipo deberían integrarse los dos o tres técnicos que mostraron mayor interés y rendimiento durante el Taller de Trabajo.

- c. Para asegurar una perfecta comprensión de la metodología, una homologación del nivel de conocimientos y una adecuada selección de los técnicos del equipo, se deberá realizar, previo a la constitución del equipo y antes de iniciar los trabajos, el Curso Taller de dos semanas de duración sobre la Metodología de Identificación de Proyectos para el desarrollo agrícola y rural. De este curso se seleccionarán los miembros del equipo.
- d. Se preparará una propuesta al Fondo de Preinversión para contar con el necesario financiamiento para desarrollar el trabajo. Se estima que un grupo de técnicos calificados, trabajando a tiempo completo y contando con los antecedentes y material de referencia adecuados pueden completar la tarea sin dificultad en dos meses.
- e. Aunque el trabajo se realizará en equipo, se recomienda que cada miembro se especialice en una de las ocho áreas estratégicas de acción siguientes:
  - a. Infraestructura y Capitalización.
  - b. Generación y Transferencia de Tecnología.
  - c. Regionalización y Zonificación.
  - d. Marco Institucional.

- e. Comercialización.
  - f. Cambio estructural
  - g. Conservación de los Recursos Naturales.
  - h. Dependencia Externa
- f. Los mandatos y marcos programáticos respectivos de cada área estratégica que fueron identificados en el Taller de Trabajo y que se indican en el Capítulo III de este Informe serán los puntos de partida del trabajo.
-



**A N E X O    I**

**TRABAJOS ELABORADOS POR LOS PARTICIPANTES**

2

MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA  
ESTRATEGICA DE ACCION

AREA ESTRATEGICA: CAMBIO ESTRUCTURAL

Técnico Encargado: Alejandro Arce Añazco

1. MANDATOS DEL AREA ESTRATEGICA

- a. Incrementar el nivel de ocupación de la mano de obra rural y facilitar su acceso al mercado de trabajo.
- b. Mejorar la distribución de la tenencia de la tierra, promover la explotación racional y reducir los latifundios improductivos.
- c. Mejorar el nivel de ingreso del productor rural y asegurarle una participación más justa en los beneficios económicos y sociales del Sector.
- d. Garantizar el acceso a los servicios de apoyo a los pequeños agricultores.
- e. Reducir las diferencias interregionales en oportunidad y condiciones de vida de la población rural.

2. LAS AREAS PROBLEMAS

- a. La oferta de mano de obra excede a la demanda y por ese motivo se dan situaciones de desocupación abierta, disfrazada y del tipo estacional, especialmente en el área rural; ésto no permite el adecuado aprovechamiento de este recurso.

- b. No existe igualdad de oportunidades de acceso al recurso tierra que posibilite una participación activa de la población en el proceso de desarrollo económico y social.
- c. El agricultor no tiene poder de negociación por su escasa participación y presencia en el mercado.
- d. Dada la existencia de una economía dual y por consecuencia, la estructura de poder, la mayor parte de las asistencias, destinadas al productor rural van a parar a las empresas agrícolas, y una mínima parte llegan hasta los agricultores de menos recursos, incluso en casos, es nula.

De acuerdo a este planteamiento de problemas, el marco programático adecuado para implementar las políticas del área de referencia, sería aquel en que los programas tuvieran precisamente como objetivo la solución de las áreas problemas.

### 3. EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

- a. Programa de investigación del potencial del mercado de trabajo y promoción de la mano de obra nacional: que permitirá conocer la potencialidad real de ocupación; conocer la relación "oferta-demanda" de la mano de obra y visualizar alguna solución capaz de eliminar o reducir los niveles de desocupación.
- b. Programa de Reforma Agraria y Colonización: que permita una igualitaria oportunidad de acceso a la tierra, crédito, financiamiento, etc., orientando la utilización racional de recursos y posibilite la participación más activa de la población en el desarrollo.
- c. Programa de organización de agricultores: que buscará incrementar el poder negociador del productor rural reduciendo las limitantes a la organización de las mismas, que le permitirá mejorar su presencia y participación en el mercado.

d. Programa de asistencia técnica, económica y social para el pequeño agricultor, que buscará mejorar la capacidad de acceso a los servicios de apoyo para los pequeños agricultores y permitirle salir de su situación de marginalidad, elevando los niveles de rentabilidad de sus explotaciones.

CUADRO Nº 1

RELACION DEL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO CON EL MANDATO

MANDATOS PROGRAMA	1 -Aumento de M. de Obra - Igual Acceso	2 - Mejorar Dist. de tierra - Explotac. Racional	3 - Mejorar Ingreso del Productor	4 - Garantizar Servicios de Apoyo al Product.	5 - Igualdad de Condición y Oportunidades
- Investigación Mercado de Trabajo	X				X
- Reforma Agraria y Colonización	X	X	X	X	X
- Organización de Agricultores			X	X	X
- Asistencia a Pequeños Agricultores	X		X	X	X

4. LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS

Para poder cumplir con los propósitos que se indican en la sección anterior los programas deberían estructurarse para responder a las siguientes funciones:

a. Programa de Investigación del potencial del mercado de trabajo y promoción de la mano de obra rural y potencial

- a.1. Establecer la capacidad actual y potencial de absorción de la mano de obra rural.
- a.2. Investigar la posibilidad de aumentar la demanda de trabajo en el medio rural y de eliminar la desocupación estacional.
- a.3. Capacitar y fomentar el desarrollo de destrezas en la población rural a fin de facilitar su acceso al mercado laboral nacional.
- a.4. Orientar y promover la búsqueda y distribución de puestos de trabajo para la población económicamente activa rural, por medio de Centros Rurales de Orientación Laboral, Bolsas de trabajo y otros instrumentos que fueran necesarios para el efecto.

b. Programa de Reforma Agraria y Colonización

- b.1. Realizar estudios e investigaciones para conocer la situación actual de la distribución de tierras y colonización.
- b.2. Formular una planificación integral y una política coherente de reforma agraria que permita realizar la función económica y social de la tierra y reducir las diferencias interregionales de acceso a la tierra propia.
- b.3. Promover la creación de nuevas colonias y la consolidación de las existentes proporcionando los requerimientos básicos de infraestructura, tecnología y servicios de apoyo, para posibilitar al productor condiciones propicias para una mayor productividad y lograr el fortalecimiento de las áreas productoras.

- b.4. Desconcentrar los asentamientos de áreas minifundiarias estimulando la migración interna hacia las nuevas áreas de colonización que ofrezca mejores horizontes de vida y bienestar para el hombre rural y permita una mejor distribución territorial de la población.
- b.5. Realizar estudios agrológicos para conocer la capacidad de uso potencial de las tierras por áreas o regiones.
- b.6. Contribuir a establecer una política tributaria que penalice las tierras improductivas de acuerdo a su capacidad de uso potencial para estimular el uso racional de las mismas y desalentar las tenencias incultas o improductivas.
- b.7. Impulsar la revisión y/o actualización de la Ley de Reforma Agraria con el propósito de adecuarla a las exigencias actuales y que asegure una justa distribución de la tierra.
- b.8. Revisar y/o actualizar el Estatuto Agrario que estimule y garantice la propiedad inmobiliaria rural que cumpla con su función económica y social.
- b.9. Promover la compra, permuta o expropiación de tierras que fueren aptas por su ubicación y condiciones agrológicas para ejecutar la política de colonización.
- b.10 Reordenar las parcelas ubicadas en zonas minifundiarias y reubicar a aquellos propietarios que fueran afectados por esta medida.
- b.11 Promover la creación de un "Banco de Tierras" que se nutrirá especialmente de aquellos que fueron ejecutados por falta de pago de créditos concedidos, que se destinarán para cumplir con los fines de reforma agraria.

**c. Programa de organización de agricultores**

- c.1. Establecer una estrategia que permita facilitar la asociación de agricultores a través de un aparato institucional coordinado, ágil y eficiente.
- c.2. Fomentar la asociación de agricultores en entidades formales para la defensa común de sus intereses y asegurarles mejores niveles de ingreso, mejorar las condiciones de crédito, financiamiento, provisión de insumos de producción, etc., que les permita acceder a mejores niveles de bienestar.
- c.3. Promover la capacitación gremial del agricultor, para reducir su desconfianza y permitir su incorporación a las organizaciones de grupo.

**d. Programa de asistencia técnica, económica y social para el pequeño agricultor**

- d.1. Investigar la técnica de producción utilizada por el agricultor y la posibilidad de incorporar tecnologías más eficientes en términos productivos, que le permita mejorar sus niveles de ingreso y bienestar.
- d.2. Investigar un sistema de transferencia tecnológica para el pequeño agricultor, al alcance de sus posibilidades técnicas y económicas.
- d.3. Coordinar la provisión de servicios de apoyo preferenciales por parte del Estado como créditos, asistencia técnica, distribución de insumos, productos alimenticios, etc., orientados a apoyar a las organizaciones de pequeños agricultores.

- d.4. Garantizar al pequeño agricultor el acceso igualitario a los servicios de educación, que le permitirá mejorar su condición socio-cultural.
- d.5. Asegurar al pequeño agricultor la "propiedad" de la tierra que trabaja, para garantizarle el acceso a los servicios de apoyo preferenciales por parte del Gobierno.

## 5. INSTRUMENTACION

Para ejecutar los distintos programas propuestos se requerirían las siguientes instrumentaciones:

### a- Instrumentos de planificación

- a.1. Diagnóstico de la situación laboral: que permitirá conocer en detalle la situación del mercado de trabajo, su capacidad ocupacional actual y potencial; tipos de oferta y demanda de mano de obra para cada actividad; grado de capacitación y promoción para ocupar la mano de obra rural.
- a.2. Diagnóstico: de la distribución del recurso tierra, para conocer cómo actualmente está distribuida la tierra via reforma agraria; cuál es el grado de eficiencia; qué acciones se realizan para mejorar la utilización racional de este recurso e informaciones que permitan conocer la situación real de progreso, bienestar y participación del productor rural en el proceso de Desarrollo Económico y Social.
- a.3. Diseño: de acciones y estrategias, orientadas a solucionar las situaciones que presentan deficiencias en el diagnóstico del área estratégica.

- a.4. Programación: que permita un ordenamiento y distribución razonable de las actividades a realizarse o ejecutarse para implementar las acciones y estrategias diseñadas.
- a.5. Evaluación: ex-ante y ex-post, que permita conocer el probable impacto de los programas a ejecutarse y una vez realizado, apreciar la diferencia entre lo programado y lo realizado.
- a.6. Seguimiento: para prever las acciones que permitan acompañar una eficiente realización de los programas.

**b- Instrumentos Infraestructurales**

- b.1. Infraestructura: se refieren a instalaciones, Oficinas y equipos necesarios para la implementación de los programas.

**c- Instrumentos de Financiamiento**

- c.1. Créditos, Financiamientos y Donaciones: que permitan la aportación de capital suficiente y oportuno para posibilitar el desarrollo de los programas.

**d- Instrumentos de gestión y Administración**

- d.1. Formulación de Proyectos Específicos: como instrumento que permita la consecución de los objetivos de los diferentes programas y el uso racional de los recursos disponibles.

d.2. Coordinación Interinstitucional: instrumento básico fundamental, que servirá para coordinar las acciones del subsistema institucional del área y posibilitar la implementación eficiente de los programas.

e- Instrumentos Técnicos

Se consideran aquí aquellas herramientas metodológicas específicas para el área de acción: "Cambio Estructural".

Teniendo en cuenta el carácter global de los cuatro conjuntos instrumentales que anteceden, se presenta a continuación la configuración de todos los instrumentos técnicos específicos requeridos por el área estratégica, con una breve indicación de los fines principales para los cuales pueden aplicarse.

e.1. Bolsa de Trabajo: instrumento de promoción para ocupar la mano de obra que posibilitará el "encuentro" entre oferentes y demandantes de mano de obra.

e.2. Organización de Agricultores: que servirá para defender los intereses comunes de pequeños y medianos agricultores, garantizar la prestación de los servicios de apoyo, mejorar los niveles de ingreso y bienestar.

e.3. Legislación: servirá para garantizar el marco legal necesario para respaldar el funcionamiento de los programas del área.

e.4. Expropiación de tierras: que servirá para ampliar las disponibilidades del recurso tierra para colonización, para mejorar la distribución de la misma, a expensas de reducir los latifundios improductivos.

- e.5. Sistema de Preferencias: que servirá para dar un trato preferencial a las inversiones, orientadas a infraestructuras, nuevos rubros y otras actividades en el medio rural que posibiliten la utilización de la mano de obra excedente del sector.
- e.6. Colonización: que servirá para poblar nuevas áreas y desconcentrar aquellas densamente pobladas y en donde las condiciones de explotación son de baja productividad y rentabilidad.
- e.7. Tributación: que servirá para alentar la explotación racional y desalentar la tenencia de tierras improductivas.
- e.8. Servicios de Apoyo: que servirán para optimizar la producción y elevar los niveles del ingreso del pequeño agricultor en las nuevas áreas colonizadas y para consolidar las existentes.
- e.9. Catastro: que servirá para conocer la situación de hecho y planificar las futuras áreas de colonización.
- e.10 Educación: que servirá para elevar el nivel cultural, técnico y profesional de los pequeños agricultores de escasos recursos y facilitar su incorporación al mercado de trabajo y al proceso de Desarrollo.
- e.11 Estudio Técnico: que servirá para realizar investigaciones agrológicas que permitan definir la capacidad potencial de las tierras de las distintas regiones del territorio nacional.

- e.12. Reordenamiento Parcelario: instrumento que servirá para desconcentrar área minifundiaras densamente pobladas y de bajas condiciones de producción y productividad.

Instrumentación Por Programa

1. Programa de Investigación del potencial del mercado de trabajo y Promoción de la mano de obra rural:

a. Instrumentos de Planificación

- Diagnóstico del Mercado de trabajo
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento

b. Instrumento de Infraestructura

- Infraestructura física y equipos

c. Instrumentos de Financiamiento

- Créditos especiales
- Financiamiento
- Donaciones

d. Instrumentos de gestión y Administración

- Proyectos específicos
- Coordinación Interinstitucional

e. Instrumentos técnicos

- Bolsa de Trabajo
- Educación
- Sistema de preferencias

2. Programa de Reforma Agraria y Colonización

a. Instrumentos de Planificación

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento

b. Instrumentos de Infraestructura

- Infraestructura física
- Equipos

c. Instrumentos de Financiamiento

- Créditos y Financiamientos especiales
- Donaciones

d. Instrumentos de gestión y administración

- Proyectos específicos
- Coordinación Interinstitucional

**e. Instrumentos Técnicos**

- Legislación
- Estudio Técnico
- Expropiación de tierras
- Organización de Agricultores
- Migración y Colonización
- Tributación
- Servicios de apoyo
- Catastro
- Educación
- Reordenamiento Parcelario

**3. Programa de Organización de Agricultores**

**a. Instrumentos de Planificación**

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento

**b. Instrumentos de Infraestructura**

Infraestructura y equipos

**c. Instrumentos de Financiamiento**

- Créditos y Financiamientos especiales

d. Instrumentos de Gestión y Administración

- Proyectos específicos
- Coordinación Interinstitucional

e. Instrumentos Técnicos

- Organización de Agricultores
- Servicios de apoyo
- Educación
- Sistema de preferencias

4. Programa de Asistencia técnica, económica y social al pequeño agricultor

a. Instrumentos de Planificación

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento

b. Instrumentos de Infraestructura

- Infraestructura física y equipos

c. Instrumentos de Financiamiento

- Crédito y financiamientos especiales
- Donaciones

d. Instrumentos de Gestión y Administración

- Proyectos específicos
- Coordinación Interinstitucional

e. Instrumentos técnicos

- Organización de agricultores
- Servicios de apoyo
- Educación
- Legislación
- Sistema de Preferencia



## 6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

A continuación, se configuran el conjunto de instituciones públicas y semi-públicas que comparten la responsabilidad para el cumplimiento de los mandatos del área:

### 6.1 Entidades de diseño

a. Secretaría Técnica de Planificación, creada por Decreto Ley N° 312/62, con las siguientes funciones:

- a.1- Analizar la situación económica y sus tendencias; evaluar los resultados de los esfuerzos de fomento; formular recomendaciones de orientación general sobre política de desarrollo.
- a.2- Elaborar las metas generales del desarrollo por sectores y regiones; coordinar proyectos y programas en el Sector público, así como la acción de la iniciativa privada con la acción del Gobierno, establecer el Plan General de Desarrollo y los Planes por Sectores y Regiones.
- a.3- Evaluar los recursos disponibles para el fomento; coordinar los programas de asistencia técnica ayuda financiera por parte de los organismos oficiales e internacionales.
- a.4- Someter a consideración del Poder Ejecutivo los planes generales sectoriales y regionales, el proyecto de distribución de los recursos disponibles y recomendar medidas de política económica.
- a.5- Observar que los planes de desarrollo e inversiones sean

debidamente ejecutados e informar periódicamente al Poder Ejecutivo evaluando los progresos alcanzados, resultados obtenidos, señalando dificultades y deficiencias observadas.

b. Gabinete Técnico del MAG, creado por Decreto N° 479/75, Resolución N° 6/75; sus funciones son:

b.1- Estudiar y evaluar permanentemente la situación general de la agricultura, ganadería y recursos naturales renovables.

b.2- Realizar estudios de administración agropecuaria y forestal para las diferentes zonas del país y niveles de tecnología.

b.3- Preparar en coordinación con otras instituciones del Sector, los planes y programas de desarrollo para el sector agropecuario.

b.4- Preparar los proyectos específicos que serán ejecutados por el MAG de acuerdo a las prioridades.

b.5- Evaluar e informar sobre planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario.

b.6- Evaluar periódicamente la ejecución de la política, planes, programas y proyectos del sector agropecuario.

c. Instituto de Bienestar Rural, creado por Ley N° 852/63 y le compete elaborar los planes, programas y proyectos específicos sobre colonización de nuevas áreas y distribución de tierras a la población rural; además labores de seguimiento y evaluación de los diferentes programas.

## 6.2 Entidades de Dirección

La Dirección de este área estratégica estará a cargo del:

a - Ministerio de Agricultura y Ganadería: creado por Ley Nº 13.681/50  
cuyas funciones son:

a.1 . Defender y estimular la producción agrícola, ganadera y forestal.

a.2 . Educación técnica y orientación profesional del sector.

a.3 . Regimen de crédito agropecuario y cooperativismo.

a.4 . Las cuestiones de tierras y colonización.

a.5 . Servicios cooperativos internacionales de agricultura y Ganadería.

a.6 . Migración interna, inmigración y repatriación.

b- Entidades de ejecución

b.1. Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria: creado por Decreto 23.127/71, tiene por función apoyar a las asociaciones de agricultores.

b.2. Dirección General de Cooperativismo: reglamentado por Decreto Nº 27.384/72, cuyas funciones entre otras son:

- Fomentar, proteger, supervisar y fiscalizar las cooperativas.

- Prestar asesoramiento, ayuda técnica y colaboración en las gestiones administrativas promovidas por las cooperativas.

- c - Crédito Agrícola de Habilitación: creado por Ley Nº 551/56, y tiene por finalidad prestar servicios de asistencia técnica, crediticia y de organización a los agricultores de bajo nivel de ingresos, "con preferencia" a los que están nucleados en cooperativas, asociaciones y otras formas de sociedades y que no tengan posibilidades de obtener los beneficios de otras instituciones de crédito.
  
- d - Oficina Nacional de Proyectos: creada por Decreto Nº 13.299/70, cuyas funciones entre otras son:
  - d.1 . Coordinar los organismos de la Administración Central y Entidades descentralizadas del Gobierno en materia de identificación, promoción, selección y elaboración de estudios vinculados con la formulación y evaluación de proyectos específicos de inversión.
  
  - d.2 . Promueve y recomienda la formulación de proyectos de inversión comprendidas dentro de la escala de prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social.
  
  - d.3 . Asesora técnicamente a los organismos del Sector Público y del sector privado en la formulación de Proyectos de Inversión.
  
  - d.4 . Fortalece la coordinación de las unidades sectoriales de planificación.
  
- e - Instituto de Bienestar Rural: creado por Ley Nº 852/63 y es de su competencia, transformar la estructura agraria del país y la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social; eliminar progresivamente el latifundio y el minifundio y lograr un sistema justo de propiedad, tenencia y

explotación de la tierra; lograr una distribución equitativa de la tierra y asistir al agricultor campesino para lograr su estabilidad económica y mejores niveles de ingreso y bienestar.

f- Banco Nacional de Fomento, creado por Decreto Ley N° 281/61, que en tre otras, sus funciones son:

- f.1- Promover y financiar programas generales y proyectos específicos de fomento de la agricultura, ganadería, silvicultura, etc.
- f.2- Promover la formación de mpresas agrícolas, ganaderas, forestales e industriales destinadas al aumento de la producción nacional.
- f.3- Conceder préstamos a personas y empresas privadas destinadas al desarrollo de la producción agropecuaria, forestal, etc.
- f.4- Conceder préstamos de montos limitados, destinados a fines produc tivos de los pequeños agricultores, granjeros, tamberos, fruticul tores, silvicultores y horticultores y para la pequeña industria.

g- Consejo de Fomento de la Producción Agrícola Nacional; creado por Decreto N° 16.191/80, y sus funciones son:

- g.1- Proponer la política general para el fomento del desarrollo Agrí cola.
- g.2- Promover la coordinación y la ejecución de las acciones a ser rea lizadas dentro de los programas y proyectos de desarrollo agríco la y practicar una evaluación permanente.
- g.3- Sugerir prioridades de programas y proyectos para el desarrollo agrícola.

- h- Comité de Iglesias: dependiente de la iglesia católica y presta servicios de asistencia, económica y social a los agricultores de menores recursos para fomentar el autoabastecimiento alimentario mediante cultivos de consumo familiar y otros de renta que produzca un mínimo de ingreso al agricultor para hacer frente a sus necesidades de salud, vestido y educación.
- i- Consejo Nacional de Progreso Social: creado por Decreto N° 24879/67 y sus funciones son:
  - i.1- Realizar investigaciones de tipo social en las diferentes regiones del país, a fin de orientar las acciones del desarrollo de la colectividad.
  - i.2- Planificar las diversas acciones del Progreso Social, dentro de un programa nacional, estableciendo los objetivos nacionales, las metas específicas y las prioridades de cada programa.
  - i.3- Garantizar la coordinación horizontal y vertical entre programas.
  - i.4- Supervisar la marcha de los programas y evaluar continuamente la marcha de los mismos.
- j- Fondo Ganadero: creado por Decreto N° 7383/69 y entre sus funciones se citan:
  - j.1- Efectuar préstamos y proveer maquinarias y equipo para el desarrollo de estancias.
  - j.2- Entrenamiento para técnicos nacionales.
- k- Servicio Nacional de Promoción Profesional: creado por Ley N° 253/71 que se encarga de:

- k.1- La formación profesional gratuita de trabajadores semicalificados y no calificados, en los oficios de todos los sectores económicos del país.
- l- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social: creado por Ley Nº 2000 y 2001/1936; que se ocupa de brindar a la población, todo lo relativo a los servicios de salud integral para la población.
- m- Ministerio de Educación y Culto: creado por Decreto Ley Nº 19392/43, que se ocupa de dirigir, organizar y controlar la educación intelectual, moral, físico y cultural de la población nacional.
- n- Ministerio de Defensa Nacional: creado por Decreto del año 1857.
- ñ- Ministerio de Hacienda; y Direcciones Administrativas de las entidades nombradas para la provisión de fondos que hagan posible la ejecución de los programas del área.
- o- Consejos de Desarrollos Departamentales: que actualmente se ocupan de llevar a cabo los Programas de Desarrollo integrado.



CUADRO Nº 4

**COINCIDENCIA ENTRE EL MARCO PROGRAMÁTICO NORMATIVO Y POSITIVO**

Se trata de establecer grados de coincidencia entre el Marco Programático Normativo y el actual.

MANDATOS \ PROGRAMAS NORMATIVOS	Increm. Nivel Ocup. M.de Obra Rural y Facil. su acceso M.T.	Mejorar Dist. Tierras y Prom.Explot. Rac. Red. Lat. Imp.	Mejoramiento Nivel Ingr. Prod. Rural y Aseg. Part. en Ben.Econ. y Soc.	Garantizar Acceso a Serv. de apoyo al pequeño agricultor
- Invest. Pote. Mercado Trabajo y Prom. M. de Obra Nacional	X			
- Reforma Agraria y Colonización	△	△	△	△
- Organización de Agricultores			△	△
- Asist. Técnica, Económica y Soc. p/el Peq. Agricultor	X		△	△

NOTACION:

- ⊗ - Coincidencia entre lo normativo y el actual
- △ - Solo parcialmente coincidente y queda por hacer aún
- X - No existe coincidencia entre lo normativo y lo actual

**7. EL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL**

**7.1. Diagnóstico por Marco Programático**

**PROCEDIMIENTOS**

- . En primer término se estableció una matriz programa-mandato y para el efecto se definieron los programas normativos para cumplir con los mandatos del área estratégica, en función a las áreas-problemas detectadas.

- . En el segundo paso se procedió a determinar un sub-sistema institucional que fuera capaz de cumplir con el contenido y dirección de los programas normativos.
- . Luego se ha analizado el grado de coincidencia, entre las funciones que cumple el subsistema institucional actual y las funciones del marco programático normativo, a través de una matriz funciones normativas-actual. (Ver cuadro Nº 3)
- . Finalmente, una matriz Programa-Mandato que informa el grado de coincidencia entre el marco programático normativo y el actual, en la que se puede apreciar en qué medida el subsistema institucional cumple con las funciones del ordenamiento programático normativo.  
(Ver Programa Nº 4)

### CONCLUSIONES

- a. Con respecto al primer mandato del área, existe alguna acción muy aislada de alguna institución como el I.B.R. pero, se diría que con respecto a la dimensión e importancia del mandato lo que se hace no es significativo.
- b. Con respecto al segundo mandato el IBR se ha preocupado en formular programas para solucionar el problema de la distribución de tierras, con la contribución de alguna otra institución como el Ministerio de Defensa, sin embargo falta por hacer.
- c. Con respecto al tercer mandato se está haciendo un esfuerzo, si bien no coordinado, a nivel de algunas instituciones oficiales y privadas para mejorar los ingresos del productor rural, pero se podría acometer con mayor agresividad y coordinación institucional.
- d. Relativo al cuarto mandato, igualmente se sigue haciendo esfuerzos

parciales y descoordinados para los servicios de apoyo al productor, pero éstos generalmente llegan en forma discriminada y no en la oportunidad requerida.

e- Con respecto al último mandato; la preocupación por igualar las condiciones de vida es una aspiración a la que se deberá servir con más fuerza.

## 7.2. DIAGNOSTICO POR INSTRUMENTACION

En este ítem se buscará relacionar el instrumental previsto para utilizar y cumplir con el marco programático normativo y el grado de eficiencia que los utiliza el subsistema institucional para cumplir con mandatos del área.



**CUADRO N° 6**  
**RELACION MANDATO - INSTRUMENTOS**

En este ítem se analiza el Marco programático normativo con el conjunto instrumental previsto y la eficiencia de su utilización, por parte del subsistema institucional, para cumplir con los mandatos del área estratégica.

PROGRAMAS INSTRUMENTOS	INV. POT. MERC. TRAB. y PROMOC. M.O. NACIONAL	REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION	ORGANIZACION DE AGRICULTORES	ASIST. TECNICA ECON. Y SOCIAL P/EL PEQUEÑO AGRICULTOR
1. DIAGNOSTICO	x	△	x	x
2. DISEÑO	x	△	△	△
3. PROGRAMACION	x	△	△	△
4. EVALUACION	x	x	x	△
5. SEGUIMIENTO	x	x	x	x
6. INFRAESTRUCTURA		△		△
7. LEGISLACION		△	△	x
8. BOLSA DE TRABAJO	x			x
9. MIGRACION INT.		△		x
10. TRIBUTACION		△		
11. CATASTRO		△		
12. ORG. DE AGRICULT.		△	△	△
13. SERV. DE APOYO		△	△	△
14. EDUCACION	x	x	△	△
15. EXPROPIACION		△		
16. REORDENAMIENTO		x		x
17. COLONIZACION		△	x	△
18. SISTEMA PREFER.	x		x	x
19. ESTUDIO TECNICO		x		x
20. CREDIT. Y FINANC.	x	△	x	△
21. PROY. ESPECIFICOS	x	△	△	△
22. COORDIN. INST.	x	x	x	△

## CONCLUSIONES

Conforme a la matriz que precede se puede concluir lo siguiente.

- 1- La instrumentación actual es insuficiente para cumplir acabadamente con el mandato del área.
- 2- Existen instrumentos previstos para el marco programático normativo que no son utilizados por el Subsistema Institucional positivo como el seguimiento, bolsa de trabajo, sistemas de preferencias para inversiones, estudio técnico, etc.
- 3- La instrumentación prevista o en vigencia para el marco programático positivo son manejados con una eficiencia parcial, su cobertura es reducida con respecto a las reales necesidades y en la mayoría de los casos se los aplica en forma inoportuna.

Diagnóstico sobre independencia y libertad de acción del Subsistema Institucional.

### 7.3 DIAGNOSTICO POR AUTONOMIA DE GESTION

#### Limitantes Legales

Las leyes que disponen la creación de las instituciones relacionadas al área estratégica son muy confusas, en cuanto que se le atribuyen funciones muy amplias y cuyo ejercicio lleva generalmente a producir superposición de actividades o funciones con otras entidades del mismo área.

Además existen instituciones oficiales que carecen de Carta Orgánica por tanto las funciones de su competencia no son claras, lo que contribuye a crear mayor descoordinación y confusión.

### Limitantes Institucionales

En primer lugar debemos referirnos a la falta de coordinación entre las instituciones que cumplen funciones complementarias, como se puede notar a lo largo del diagnóstico, muchas de las fallas o deficiencias en el cumplimiento de los programas, es causa de la falta de coordinación institucional.

### Limitantes políticas

Las instituciones del área estratégica no tienen enteramente una autonomía de gestión, puesto que existen grupos de intereses comunes como VIP, FEPRINCO, ASOCIACION RURAL DEL PARAGUAY, etc. que presionan constantemente, especialmente cuando las medidas de políticas del Gobierno van dirigidas a perjudicar los intereses de sus asociados, pero el Gobierno ha tenido hasta hoy la capacidad de sortearlos, para permitir el cumplimiento de los mandatos del área, visualizando siempre el interés colectivo por sobre de los intereses particulares, ejemplos ilustrativos lo tenemos a diario actualmente.

**MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR  
AREA ESTRATEGICA DE ACCION**

**AREA ESTRATEGICA : // INFRAESTRUCTURA Y CAPITALIZACION**

**Técnico Encargado: Víctor Hugo Ayala Piola**

**1. EL MANDATO DEL AREA ESTRATEGICA**

De acuerdo con el ordenamiento programático de la Política de desarrollo agropecuario, que se maneja en el taller, los objetivos correspondientes al área de infraestructura, capitalización y financiamiento serían los siguientes:

- a. Atender las necesidades de provisión, acondicionamiento y modernización de la infraestructura básica del sector agropecuario, necesaria para la producción y comercialización.
- b. Orientar y promover la inversión interna y externa en el sector agropecuario.
- c. Proveer de fuentes de crédito oportunas y en condiciones ventajosas para orientar, fomentar, capitalizar y desarrollo de la producción y comercialización del sector agropecuario.
- d. Atender con criterios preferenciales al mejoramiento de la infraestructura básica y capitalización del subsector agropecuario compuesto por los pequeños agricultores.
- e. Fomentar las explotaciones e inversiones de capitalización e infraestructura del sector agropecuario que contemplen un uso racional y preservación de los recursos naturales renovables.

## 2. LAS AREAS PROBLEMAS

Las áreas-problema o "cuello de botella" del sector agropecuario, que presenta el área de capitalización, infraestructura y financiamiento, son las siguientes:

- a. Inadecuada e insuficiente infraestructura básica del sector y descapitalización progresiva de las explotaciones agropecuarias.
- b. Los recursos financieros de origen externo no son aprovechados adecuadamente, ni canalizados a los sectores de mayor relevancia.
- c. No se aplican criterios de autofinanciamiento en las explotaciones agropecuarias y se han ocasionado endeudamientos innecesarios siendo mal manejados los escasos recursos para créditos.
- d. Marginalidad productiva, de capitalización y rentabilidad del pequeño agricultor.
- e. El aspecto conservacionista del medio ambiente y de los recursos naturales no se halla incluido de manera terminante o preferentemente entre los criterios de asignación de créditos, o en la selección de prácticas productivas, ni de capitalización, ni de infraestructura básica.

## 3. EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

De acuerdo a los anteriores "cuellos de botella" del área y del sector, el marco programático que se desprende como apropiado para implementar las políticas, serían los siguientes:

- a. Programa de modernización del capital y la infraestructura sectorial de producción y comercialización.

Que implementará una modernización apropiada, oportuna, permanente y autosostenida de los bienes de inversión y de infraestructura de producción y comercialización agropecuaria, a fin de asegurar una capitalización permanente del sector, tanto en la productiva propiamente dicha y la de fortalecimiento del sistema infraestructural básico del mismo.

b. Programa de manejo de los recursos financieros externos.

Que orientará, promoverá, gestionará y recomendará la aplicación de los recursos financieros externos, con el propósito de mejorar la aplicación de éstos recursos hacia los rubros prioritarios del sector, además de canalizados y aprovechados adecuadamente.

c. Programa de autofinanciamiento de las inversiones

Que analizará y creará mecanismos de autosostenimiento, gestión y financiamiento del sector agropecuario, para propender hacia una capitalización autosoportada por las propias explotaciones agropecuarias, tanto en lo que se refiera a la producción, capitalización y mejoramiento o sostenimiento de las condiciones infraestructurales básicas.

d. Programa de superación de la marginalidad de los pequeños agricultores del sector.

Que se ocupará de estudios y acciones concretas de superación de la marginalidad de los pequeños agricultores, de acuerdo a los mandatos de política del área y a la estrategia sectorial. Se establecerán subprogramas específicos para impulsar inversiones productivas y rentables financieramente, para una capitalización progresiva de los pequeños agricultores y mejoramiento de las condiciones infraestructurales de éste importante y mayoritario subsector agropecuario.

- e. Programa de créditos para el fomento de la producción y capitalización del sector agropecuario.

Que orientará la asignación de recursos financieros internos y externos para el mejoramiento de la infraestructura básica del sector, de la capitalización, y de la producción, como complemento de los programas 1 y 2, con criterios específicos acerca de dar preferente atención a proyectos en los cuales el factor conservacionista del medio ambiente sea especialmente atendido

La correspondencia entre estos programas y los objetivos del mandato se ilustra en el Cuadro N° 1.

CUADRO 1: Relación del Marco Programático Normativo con el Mandato

MANDATO / MARCO PROGRAMÁTICO	Infraestr. y modern.	Invers. Int. y X	Cred. Fomen.	Peq. Agric.	Racion. Rec. N.
MODERNIZACION	△				
REC. FINANC. EXT	⊗	△			x
AUTOFINANCIAMIENTO	x				
SUPERAC. MARGINALIDAD	x		x	x	
CREDITOS DE FOMENTO	⊗		△		x

x No existe coincidencia entre normativo y actual  
 ⊗ Coincidencia entre normativo y actual  
 △ sólo parcialmente coincidente o derivado

#### **4. LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS**

Las funciones que éstos programas, definidos por área-problema, deberán cumplir, serían los siguientes:

##### **a. Programa de modernización**

- a.1** Diseñar e implementar una modernización selectiva de la infraestructura básica del sector agropecuario.
- a.2** Propulsar la modernización de las inversiones productivas del sector.
- a.3** Administrar la ejecución de las obras de capitalización y modernización del sector.
- a.4** Fijar pautas de mantenimiento adecuada de las condiciones infraestructurales básicas del sector.

##### **b. Programa de manejo rec. financiero externos**

- b.1** Diseñar mecanismos y condiciones apropiadas para captar recursos financieros externos.
- b.2** Revisar y proponer criterios de selección y promoción de rubros de inversión en el sector.
- b.3** Administrar y fiscalizar la aplicación del recurso financiero externo, con criterios de prioridades y adecuada canalización.

c. Programa de autofinanciamiento

- c.1 Diseñar e implementar mecanismos de autosustentamiento de las inversiones y de la producción del sector agropecuario.
- c.2 Definir y establecer condiciones apropiadas para la adopción de un modelo de autofinanciamiento infraestructural productivo y de capitalización del sector.
- c.3 Recomendar criterios adecuados para la selección de rubros con los cuales se podrían aplicar los criterios de autogeneración.

d. Programa de superación de la marginalidad

- d.1 Diseñar e implementar acciones de mejoramiento de la infraestructura básica del subsector marginal del sector agropecuario.
- d.2 Desarrollar un aparato financiero específico para los pequeños agricultores del subsector marginal que se apoyará con créditos de fomento.
- d.3 Garantizar la Asistencia Técnica y crediticia para el sector marginal de la actividad agropecuaria.

e. Programa de créditos de fomento

- e.1 Establecer políticas y estrategias para los créditos de fomento a la producción, capitalización y mejoramiento de la infraestructura básica del sector.
- e.2 Administrar y fiscalizar los programas de créditos de fomento, con preferentes condiciones para proyectos en que el aspecto conservacionista sea especialmente considerado y atendido.

## 5. INSTRUMENTACION

Para la ejecución de los distintos programas será necesario contar con instrumentos técnicos y metodológicos apropiados, sea en planificación, infraestructura, financiamiento, en administración y gestión, Los instrumentos más importantes del área estratégica serían los siguientes:

El **DIAGNOSTICO** consiste en un conjunto de informaciones y análisis que se utilizan para el estudio de una situación particular y sirve para conocer el estado actual de la cuestión de interés.

La **EVALUACION** consiste en la acción y efecto de evaluar y sirve para señalar el valor o situaciones a un momento dado.

El **DISEÑO** es la descripción o bosquejo de alguna cosa, hecho con palabras y sirve para acciones futuras de planificación.

La **PROGRAMACION** es la técnica que permite establecer relaciones entre medios y fines.

El **SEGUIMIENTO** es la acción y efecto de seguir; sirve para proseguir o continuar lo empezado, observar atentamente el curso de los acontecimientos, o movimiento de una actividad, y para dirigir una acción por un camino o método sin apartarse del intento.

El **FINANCIAMIENTO** es la acción y efecto de financiar; y sirve para fomentar una acción aportando el dinero necesario.

La **CAPACITACION** es la acción y efecto de capacitar; y sirve para hacer apto y habilitar en una función específica.

La **ASISTENCIA** es la acción de asistir, ayudar o de presencia; sirve para favorecer, socorrer o ayudar.

La **COORDINACION** es la acción y efecto de coordinar; sirve para disponer metódicamente de elementos .

El **CONTROL** es la acción de inspección, fiscalización, intervención, dominio y mando; y sirve para verificaciones de cursos de acción programados.

La ADMINISTRACION es la acción de administrar, que tiene a su cargo la recaudación de las rentas y pago de obligaciones; sirve para gobernar, regir y aplicar recursos.

La RESTRICCION es la limitación o modificación; sirve para ceñir, circunscribir o reducir a menores límites.

La PROMOCION es la acción de promover; sirve para inciar o adelantar una acción procurando su logro.

El PRONOSTICO es la acción y efecto de pronosticar, juicio que se forma respcto a los cambios que pueden sobrevenir durante el curso de una situación, y sobre su duración y terminación por los síntomas que le han precedido o la acompañan. Sirve para conocer por algunos indicios lo futuro.

La LEGISLACION es el conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna una materia determinada.

Un CENTRO DE DATOS es un elemento del diagnóstico y planificación, donde se concentra en forma ordenada y metódica, de modo permanente, toda la información estadística.

En el siguiente cuadro se resumen la relación de instrumentos con los programas específicos.

CUADRO Nº 2

IDENTIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS PRINCIPALES DEL AREA ESTRATEGIA  
INFRAESTRUCTURA Y CAPITALIZACION

	Moder- niz.	Rec.Fin. Extern.	Auto Fin.	Sup. Marg.	Créd. Fomen.
Diagnóstico	x	x	x	x	x
Diseño	x	x	x	x	x
Programación	x	x	x	x	x
Evaluación	x	x	x	x	x
Seguimiento	x	x	x	x	x
Financiamiento	x	x	x	x	x
Capacitación	x	x	x	x	x
Asistencia Técnica	x		x	x	
Coord. Interinstituc.	x	x	x	x	x
Control y Administrac.	x	x	x	x	x
Restricciones	x	x			x
Promociones	x	x	x	x	
Pronósticos		x		x	
Centro de datos	x	x	x	x	x
Legislación	x	x	x	x	x

6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

El subsistema institucional no es un organismo o entidad particular, sino el conjunto de entidades públicas que comparten las responsabilidades por el cumplimiento del mandato del área estratégica.

Este conjunto de entidades configura un subsistema institucional multi-participativo y polifuncional.

**a. Entidades de Dirección**

Supervisa, coordina y dirige la implementación del planteamiento estratégico diseñado y aprobado por el gobierno.

- a.1 Ministerio de Agricultura y Ganadería
- a.2 Banco Central del Paraguay
- a.3 Instituto de Bienestar Rural
- a.4 Banco Nacional de Fomento

**b. Entidades de Diseño**

Traducen mandatos en planes, programas y proyectos, con un adecuado seguimiento y evaluación de los mismos.

- b.1 Ministerio de Agricultura y Ganadería
  - Gabinete Técnico
  - Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria
- b.2 Secretaría Técnica de Planificación
  - Sector Agropecuario
  - Sector Público
  - Sector Regional
  - Oficina Nacional de Proyectos
  - Oficina Nacional de Progreso Social
- b.3 Banco Central del Paraguay
  - Departamento de Estudios Económicos
  - Departamento de Crédito
  - Departamento Fondo Especial de Desarrollo
- b.4 Instituto de Bienestar Rural

**b.5 Ministerio de Industria y Comercio**

Este punto del trabajo, no podrá ser desarrollado en el espíritu del término de referencias del diagnóstico, en cuanto no se disponga de un relevamiento institucional de las entidades de diseño y dirección que coparticipan en el área de acción.

En tanto no se pueda acceder a éstas fuentes, cuando se refiere a una entidad en particular, debe entenderse que se está suponiendo la existencia de departamentos, o divisiones y secciones especializadas, en el área de acción.

**c. Entidades de ejecución**

- c.1 Ministerio de Agricultura y Ganadería
- c.2 Banco Central del Paraguay
- c.3 Banco Nacional de Fomento
- c.4 Crédito Agrícola de Habilidadación
- c.5 Instituto de Bienestar Rural
- c.6 Fondo Ganadero

**7. DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL**

En este apartado se intentará determinar el marco programático que el subsistema institucional aplica o no aplica para cumplir el mandato, en su aspecto funcional.

7 1 Diagnóstico por Marco Programático

	Infraest. y modern	Inv. Int. y Extern.	Créd.de Fomento	Pequeñ Agric.	Ración R.Nat.
Modernización de Infrae.	2	4	3	5	3
Modernización de Inv.	2	5	5	5	5
Administrac. de obras	2	3	4	5	5
Pautas de mantención	2	4	4	5	4
Captac. de rec. Fin .	2	2	1	5	5
Selección y promoción	2	3	4	5	5
Administ. y Fisc. de rec.	4	4	2	5	5
Diseño de mec. autosust.	5	5	5	5	5
Autofinanc. Infraestruc.	5	5	5	5	5
Rubros de Autogeneración	5	5	5	5	5
Infraes. Subsector marginal	4	5	4	4	5
Mec. Financ. p/sec. marg.	5	5	4	5	5
Asist. Técn. y créd. s/marg	5	5	4	3	5
Créditos Fom. capital	4	4	2	5	5
Cr. Fomento crit. conserv.	5	5	5	5	4

- (1) Realizados coincidentemente
- (2) Parcialmente coincidentes
- (3) No aparecen
- (4) Realizados incorrectamente
- (5) No identificados

**CUADRO 3: Coincidencia entre el Marco Programático Normativo y Positivo**

PROGRAMA \ MANDATO	Infraestr. y modern.	Invers. Int. y X	Créd. Fomen.	Peq. Agric.	Racion. Rec. N.
MODERNIZACION	△				
REC. FINANC. EXT.	⊗	△			x
AUTOFINANCIAMIENTO	x				
SUPERAC. MARGINALIDAD	x		x	x	
CREDITOS DE FOMENTO	⊗		△		x

x No existe coincidencia entre normativo y actual

⊗ Coincidencia entre normativo y actual

△ Sólo parcialmente coincidente o derivado

**CUADRO 4: Coincidencia entre la Instrumentación Normativa y Positiva**

PROGRAMA \ INSTRUMENTO	Moderniz.	Rec. Fin. Extern.	Auto. Fin	Sup. Marg.	Cred. Foment.
Diagnóstico	△	△	x	x	△
Diseño	x	x	x	x	x
Programación	△	△	x	x	△
Evaluación	△	△	x	x	x
Seguimiento	△	x	x	x	△
Financiamiento	△	△	x	x	△
Capacitación	△	x	x	△	x
Asistencia Técnica	x		x	△	
Coordinación Interinstitucional	△	x	△	x	△
Control y Administración	△	x	x	x	△
Restricciones	△	△			x
Promociones	△	x	x	x	
Pronósticos		△		x	
Centro de Datos	x	x	x	x	x
Legislación	⊗	△	x	x	△

x No coincidentes

⊗ Coincidentes

△ Parcialmente coincidentes o desviados

MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA  
ESTRATEGICA DE ACCION

AREA ESTRATEGICA: COMERCIALIZACION

Técnico Encargado: Juan A. Bóveda Villasboa

1. LOS MANDATOS DEL AREA ESTRATEGICA

- a- Orientar la Producción Nacional para aprovechar eficientemente las condiciones y oportunidades del Mercado Interno y Externo.
- b- Garantizar el adecuado abastecimiento en términos de cantidad y calidad los productos alimenticios a la población y de insumos a la industria.
- c- Reducir las importaciones y estimular las exportaciones de Productos Agropecuarios.
- d- Reducir las diferencias interregionales en precios y oportunidades de Mercado.
- e- Mejorar los términos de intercambio y poder negociador del Pequeño Agricultor en el Mercado con el fin de elevar sus niveles de Ingreso.
- f- Asegurar el adecuado abastecimiento de insumos básicos al Sector Productivo.

2. LAS AREAS PROBLEMAS

- a- La inestabilidad de la oferta y la impredecibilidad de la Demanda impiden un aprovechamiento de la Oferta efectiva y causan gran pérdida de productos, debido a la limitante de almacenamiento, manejo y transformación.

- b- El desequilibrio entre la Producción y la capacidad del Mercado producen fluctuaciones indeseables que afectan los niveles de ingreso de los Productores y el Poder adquisitivo de los consumidores, principalmente por la falta de una Planificación Operacional en el Sector productivo.
- c- El Sistema de Comercialización tradicional responde básicamente al objetivo de formación de precios y como tal discrimina contra los consumidores de bajos ingresos y contra la población consumidora que no representa una demanda concentrada.
- d- La deficiente organización de pequeños agricultores origina un bajo poder negociador de los mismos debido a su bajo poder de oferta en el Mercado.
- e- La exportación Agropecuaria, está reducida a unos pocos rubros tradicionales donde la comercialización suele estar en manos de compañías transnacionales y el poder negociador del país es pequeño.
- f- La provisión de insumos para la industria de transformación de productos agropecuarios (Agro-industria) no es disponible en cantidad suficiente y en el tiempo oportuno.

### 3. EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

De acuerdo con la identificación de áreas problema el marco programático más adecuado para cumplir con el mandato sería, precisamente, aquel cuya orientación respondiera a la solución de esos problemas. Este marco programático estaría entonces estructurado de la siguiente forma:

- a- Programa de Almacenamiento, Conservación y Transformación de Productos agropecuarios que ampliará la utilización de la producción Agropecuaria en el tiempo y en el espacio, regulara la oferta e hiciera lo más efectivo el abastecimiento alimentario.

- b- Programa de Estabilización que planificará la producción de acuerdo a las necesidades y oportunidades del Mercado y que redujera la inestabilidad de los precios.
  
- c- Programa de Abastecimiento de Alimentos e Insumos a la Agro-industria que satisficiera las necesidades de estos dos renglones, a la primera con precios convenientes y en buenas condiciones, y a la segunda, asegurando la provisión de materia prima en forma constante y oportuna.
  
- d- Programa de Comercialización para Pequeños Agricultores que permita a este sub-sector desarrollar poder de mercado para que consigan su ingreso óptimo.
  
- e- Programa de Fomento y Diversificación de Exportaciones, que amplíe y diversifique el capítulo de exportaciones incorporando rubros no tradicionales y que logre que la comercialización, promoción y conquista de mercados externos pueda ser controlada por el propio país.

#### 4- LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS

- a- Programa de Almacenamiento, Manejo, Conservación y Transformación de Productos Agropecuarios.
  - a.1. Establecer la capacidad de almacenamiento necesaria para implementar las políticas de compra de productos que fije el programa de Estabilización.
  
  - a.2. Mantener y Modernizar la red de Silos nacionales de forma que se garantice un eficiente manejo y conservación de los productos.
  
  - a.3. Diseñar e implementar las redes de Frío (almacenamiento, transporte,

etc.) que sean necesarias para una adecuada comercialización de productos perecederos.

- a.4. Cooperar a una más amplia utilización de la producción agropecuaria a través de una política de Transformación de productos que establezca los lineamientos de una adopción tecnológica consone con las posibilidades del país, las orientaciones del programa de Fomento y diversificación de exportaciones y los propósitos del programa de comercialización para pequeños agricultores.
- a.5. Investigar y traducir técnicas modernas de conservación, manejo, empaque de productos que reduzca las pérdidas post-cosecha y permita una utilización más amplia y más duradera de los productos agropecuarios.
- a.6. Administrar los almacenes, silos, bodegas, frigoríficos, mataderos industriales, centros de acopio, etc. que formen parte de la red de conservación de productos que mantenga el Gobierno Nacional.
- a.7. Fijar las Normas de Clasificación de Productos para ser implementadas en el Mercado Nacional y compatibilizarlas con las Normas internacionales.
- a.8. Garantizar un adecuado manejo y conservación de los Productos Agropecuarios.

#### b- Programa de Estabilización

- b.1. Contribuir a una adecuada planificación de la producción agrícola orientando ésta a satisfacer las necesidades futuras del mercado.
- b.2. Establecer las políticas de precios y demás mecanismos incentivadores que estimulen el aumento a la producción y reduzcan la inseguridad en

los precios al productor.

- b.3. Fijar las políticas de compra de productos en el mercado interno y externo.
- b.4. Recomendar cuotas anuales de producción para reducir fluctuaciones indeseables de la oferta y garantizar niveles de ingresos adecuados al productor.
- b.5. Difundir los requerimientos del mercado interno y externo y pronosticar los niveles de precios y los volúmenes de producción para dichos mercados con suficiente antelación para permitir la adopción de medidas estratégicas coyunturales.

**c- Programa de Abastecimiento a la Población de Productos Alimenticios y de Insumos a la Agroindustria.**

- c.1. Garantizar el abastecimiento de productos alimenticios básicos al mercado nacional.
- c.2. Garantizar la provisión de materia prima a la Agro-industria en cantidad y calidad.
- c.3. Desarrollar y mejorar la infraestructura de distribución, tales como mercados mayoristas y detallistas, mercados libres, mercados en origen, bolsas, etc. a fin de facilitar un adecuado intercambio de productos y una eficiente formación de precios.
- c.4. Promover la asociación de consumidores y detallistas con el fin de aumentar el poder negociador de los sectores más marginados, desarrollar economías de escala y alcanzar eficiencia en costos y precios.

- c.5. Desarrollar y ejecutar los programas de mejoramiento nutricional de ayuda directa, tales como mercados populares, comederos de empresas e instituciones, almuerzos escolares, etc. con el fin de elevar el poder adquisitivo y nivel nutricional de los Sectores marginados.
- c.6. Mejorar el desempeño de la Red Privada de distribución detallista en los barrios, áreas marginales y zonas rurales por medio del establecimiento de centrales públicas de abastecimiento mayorista.
- c.7. Establecer políticas reguladoras de precios al consumidor que mantenga y garantice el poder adquisitivo de los sectores de la población de más bajos ingresos.
- c.8. Fomentar a la Agroindustria.

d- Programa de Comercialización para Pequeños Agricultores.

- d.1. Defender el interés común de pequeños Agricultores, mejorar sus niveles de ingresos, desarrollar el poder negociador, acceder a créditos de mejores condiciones en oportunidad y costos para elevar el Bienestar Nacional.
- d.2. Establecer una estrategia de Comercialización para Pequeños Agricultores que posibilite el mejoramiento de los Términos de intercambio para este Sub-Sector.
- d.3. Diseñar y facilitar en las organizaciones de pequeños agricultores la infraestructura básica necesaria para acomodar la estrategia de comercialización y desarrollar poder de mercado.

- d.4. Coordinar la comercialización de todas las organizaciones de pequeños productores relacionados con el programa y establecer una estrategia de ventas a nivel nacional.
- d.5. Desarrollar con el programa de Fomento y Diversificación de exportaciones una estrategia específica para que los productos de las organizaciones de pequeños agricultores puedan participar en el Mercado de Exportación.
- d.6. Evaluar el desempeño de todas las unidades adscritas y supervisar el fiel cumplimiento de la estrategia de comercialización del Programa.

**e- Programa de Fomento y Diversificación de Exportaciones**

- e.1. Determinar los mercados potenciales y los productos para los cuales el país posee ventajas comparativas de exportación.
- e.2. Diseñar e implementar una estrategia de promoción y negociación de exportaciones.
- e.3. Establecer una política de incentivos en la explotación y fijar cuotas de producción para la exportación.
- e.4. Supervisar la calidad de los productos de exportación, estableciendo normas de calidad y empaque e implementando las medidas de control necesarias.
- e.5. Establecer acuerdos bilaterales y multilaterales con países para el intercambio de productos.

- e.6. Desarrollar y establecer un servicio de inteligencia de mercados internacionales que permitan orientar a los exportadores sobre el potencial de los mercados internacionales.
- e.7. Establecer las políticas fiscales y arancelarias necesarias para proteger e incentivar las exportaciones.

CUADRO 1: Relación del Marco Programático Normativo con el Mandato

MANDATOS PROGRAMAS	Orientac. de la Prod. Nacional	Abaste- cimien- to	Red Import. y Estim. Export.	Reducc. Diferenc. Interreg.	Poder Negocia- dor	Adecuado Abast. Insu- mos al Sec- tor Prod.
- Almacenam. Manejo-Conserv. y Transformación		X	X	X		
- Estabilización	X	X	X	X	X	X
- Abast. Alimentos e Insumos a la Agroind.	X	X		X		
- Comercialización de Agricultores	X			X	X	X
- Fomento y Diversif. de Exportaciones	X		X		X	

## 5- INSTRUMENTACION

Para la realización del mandato el área estrategia de Comercialización, requiere de una serie de instrumentos específicos de los cuales los más importantes serían los siguientes:

**a- Instrumentos de Planificación**

- a.1. Diagnóstico
- a.2. Diseño
- a.3. Programación
- a.4. Evaluación
- a.5. Seguimiento

**b- Instrumentos de Infraestructura y de Equipo**

- b.1. Almacenamiento y Conservación
- b.2. Transformación

**c- Instrumentos de Financiamiento**

- c.1. Asistencia Técnica
- c.2. Coordinación Inter-institucional

**d- Instrumentos de Gestión y Administración**

- d.1. Coordinación interinstitucional
- d.2. Control y Administración
- d.3. Capacitación

**e- Instrumentos Técnicos**

- e.1. Fijación de Precios
- e.2. Fijación de Cuotas
- e.3. Importación Directa
- e.4. Restricciones de Importaciones
- e.5. Normas de Clasificación

- e.6. Fijación de Márgenes Comerciales
- e.7. Manejo de Inventarios
- e.8. Indexación de Precios
- e.9. Red Pública de Mercados
- e.10. Organización de Productores
- e.11. Transporte
- e.12. Información de Mercados
- e.13. Promoción de Mercados
- e.14. Acopio de Productos
- e.15. Pronóstico de Mercado

La Agrupación de estos instrumentos por Programa sería la siguiente:

1. Programa de Almacenamiento, Manejo, Conservación y Transformación

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento
- Infraestructura
- Financiamiento
- Asistencia Técnica
- Control y Administración
- Normas de Restricción a la importación
- Manejo de Inventarios
- Normas de Clasificación
- Almacenamiento y Conservación

## **2. Programa de Estabilización**

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento
- Infraestructura
- Financiamiento
- Coordinación Interinstitucional
- Control y Administración
- Fijación de Precios
- Normas de Restricción a la importación
- Sistema de Cuotas
- Manejo de Inventario
- Indexación de precios
- Información de Mercado
- Pronóstico de Mercado
- Almacenamiento y Conservación
- Transformación
- Acopio de productos
- Fijación de Márgenes
- Red Pública de Mercados
- Organización de Productores

## **3. Programa de Abastecimiento**

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación

- Seguimiento
- Infraestructura
- Financiamiento
- Coordinación Interinstitucional
- Control y Administración
- Fijación de Precios
- Importación Directa
- Sistema de Cuotas
- Manejo de Inventario
- Información de Mercado
- Normas de Clasificación
- Transporte
- Almacenamiento y Conservación
- Transformación
- Acopio de Productos
- Fijación de Márgenes
- Red Pública de Mercados
- Organización de Productores

#### 4- Programa de Comercialización de Pequeños Agricultores

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento
- Infraestructura
- Financiamiento
- Capacitación
- Asistencia Técnica
- Coordinación Interinstitucional

- Control y Administración
- Sistemas de Cuotas
- Indexación de Precios
- Información de Mercado
- Pronóstico de Mercado
- Normas de Clasificación
- Transporte
- Transformación
- Acopio de Productos
- Fijación de Márgenes
- Organización de Productores
- Promoción de Mercados

5- Programa de Fomento y Diversificación de Exportación

- Diagnóstico
- Diseño
- Programación
- Evaluación
- Seguimiento
- Infraestructura
- Financiamiento
- Capacitación
- Asistencia Técnica
- Coordinación Interinstitucional
- Control y Administración
- Normas de Restricción a la Importación
- Sistema de Cuotas
- Información de Mercado
- Pronóstico de Mercado
- Normas de Clasificación
- Transformación
- Acopio de Productos
- Fijación de Márgenes
- Organización de Productores
- Promoción de Mercados

CUADR 2: Identificación de los instrumentos principales del area estratégica de Comercialización

PROGRAMAS INSTRUMENTOS	Almacenam. Manejo Con- servac. Transf.	Estabiliza- ción	Abastecim.	Comercial. Pequeños Agricult.	Fomento Diversif. de Exporta- ciones
1. Diagnóstico	x	x	x	x	x
2. Diseño	x	x	x	x	x
3. Programación	x	x	x	x	x
4. Evaluación	x	x	x	x	x
5. Seguimiento	x	x	x	x	x
6. Infraestructura	x	x	x	x	x
7. Financiamiento	x	x	x	x	x
8. Capacitación				x	x
9. Asistencia Técnica	x			x	x
10. Coordinac. Institucional		x	x	x	x
11. Control y Administración	x	x	x	x	x
12. Fijación de Precios		x	x		
13. Normas de Rest. a la Imp.	x	x			x
14. Importación Directa			x		
15. Sistema de Cuotas		x	x	x	x
16. Manejo de Invent.	x	x	x		
17. Indexación Precios		x		x	
18. Información Mercado		x	x	x	x
19. Pronost. Mercado		x		x	x
20. Normas de Clasific.	x		x	x	x
21. Transporte			x	x	
22. Almacen. y Conserv.	x	x	x		
23. Transformac.		x	x	x	x
24. Acopio Productos		x	x	x	x
25. Fijación Márgenes		x	x	x	x
26. Red Púb. Mercados		x	x		
27. Organiz. Product.		x	x	x	x
28. Promoc. de Mercados				x	x

## 6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

### 6.1. Entidades de Diseño

#### a) Gabinete Técnico/MAG

Fecha de creación: 27/11/74

Creado por Ley 479/75

Resolución Ministerial Nº 6 del 6-01-75

Funciones:

- Elaborar planes del sector agropecuario y de los RR.NN. renovables en coordinación con las Oficinas de Planificación de las distintas Instituciones descentralizadas o vinculadas al MAG, los planes y programas de desarrollo para el sector agropecuario de acuerdo a la S.T.P.
  
- Preparar los proyectos específicos que serán ejecutados por el MAG.

#### b) Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria

Fecha de creación: Dto. del Poder Ejecutivo Nº 23.127 del 1º-12-71.

Funciones

1. Planificar y determinar la ubicación y características generales de los elevadores regionales y terminales, silos, depósitos de recepción, almacenamiento, etc. que se estime necesario construir y operar bajo la jurisdicción del MAG.
  
2. Formular Proyectos de Comercialización
  
3. Realizar los estudios necesarios dentro de la Economía Agropecuaria.

c) Gabinete Técnico/MIC

Creado por Decreto N° 902 del 1º-10-73

Funciones

- Cumple las funciones de planificación sectorial dentro del Ministerio y con tal objeto trabaja en coordinación con la STP.
- Coordina sus tareas con las oficinas técnicas con funciones similares de los otros Ministerios, tales como: Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Formulación de proyectos específicos

d) CEPEX

Preparar programas y proyectos de cooperación técnica externa.

e) Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Creado por Dto.-Ley N° 312

Aprobado el 14-09-62

Funciones

- Analizar la situación económica y sus tendencias
- Elaborar metas y planes de desarrollo
- Determinar los problemas
- Evaluar los resultados de los esfuerzos de fomento
- Formular recomendaciones de políticas de desarrollo
- Coordinar asistencia técnica y ayuda financiera

## 6.2. Entidades de Dirección

### a) Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria del MAG

- Creada por Dto. del Poder Ejecutivo N° 23.127 del 1º-12-71

#### Objetivos

Atender los problemas de la comercialización de productos y sub-productos agrícolas.

#### Departamentos

1. Operaciones Comerciales
2. Economía Agropecuaria
3. Difusión y Asistencia Técnica
4. Operaciones de silos
5. Ingeniería
6. Almacenes Generales
7. Depósitos WARRANT

### b) Sub-Secretaría de Estado de Comercio (MIC)

Creación: Dto. N° 902 - Ley N° 904/63

#### Departamentos

- Comercio Interior.
- Comercio Exterior.
- Promoción de las exportaciones.

#### Funciones

- Ejecución de la política comercial del país, facilitando y controlando la distribución, circulación y consumo de bienes para el mercado interno procedente de la oferta local y del extranjero.

- Incrementar y Diversificar las exportaciones (Ver CEPEX)

### 6.3. Entidades de Ejecución

#### a) Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria (DCEA)

- Fiscalizar el cumplimiento de Normas en lo que se refiere a Conservación, desinfectación y preservación de los granos, sub-productos y otros productos agrícolas en todas las etapas de comercialización.
- Controlar la aplicación de los productos que se empleen en la lucha contra las plagas, en todo medio de transporte e instalaciones de granos.
- Impedir el tránsito de todos los granos, Sub-productos y otros productos agrícolas, infectados de insectos perjudiciales.
- Otorgar certificados de calidad de depósito y warrants sobre las mercaderías depositadas en instalaciones bajo la jurisdicción del MAG y colaborar en el establecimiento de los requisitos y normas que deberán cumplir los que expidan terceros autorizados.
- Asesorar al agricultor sobre clasificación de los granos y sobre la reglamentación de compras por el estado.
- Fiscalizar el pesaje y la clasificación de los productos en todas las etapas de su comercialización, manipulación y transporte interno.
- Extender certificados de calidad de las exportaciones de productos agrícolas en general (granos, etc.) que se realicen por los puertos fluviales y demás puertos de carga del país.

- Difusión en el Interior y Exterior del país de las características de los granos, sub-productos y otros productos agrícolas que se produzcan en el país y de las normas de comercialización y conservación de los mismos.
- Organizar un servicio de asistencia para la conservación de granos, sub-productos y otros productos agrícolas, a cuyo cargo estará la actividad de preservar y curar el ataque de las plagas y del acondicionamiento de los mismos por humedad u otros factores perjudiciales.
- Asesorar en la formulación de los contratos de compra venta de granos, sub-productos y otros productos agrícolas.
- Elaboración de normas oficiales de clasificación de los granos, sub-productos y otros productos agrícolas que se comercializan en el país, en colaboración con el Ministerio de Industria y Comercio y otras entidades privadas u oficiales.
- Proyectar normas de cumplimiento obligatorio para la conservación, desinfectación y preservación de granos, sub-productos y otros productos agrícolas en todas las etapas de su comercialización.
- Organizar un servicio de información de Mercado y proponer las formas y medios de publicación del mismo, así como toda otra noticia de interés sobre mercadeo.
- Efectuar en coordinación con el MIC, estudios de Mercados internos y externos, para granos, sub-productos y otros productos de su competencia.

- Velar por el cumplimiento de las normas establecidas y de los que se dicten con relación a la Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria.

b. Frigorífico Nacional

Se transfiere al MAG por Dto. N° 8536 del 31-X-69

- Dotar al país de suficiente capacidad instalada de silos y frigoríficos para conservación de los productos agropecuarios en general y procurar el establecimiento de sistemas adecuados de comercialización en defensa de los intereses de los productores y consumidores.

c. Sub-Secretaría de Comercio (MIC)

- Ley N° 904 : Faculta al MIC a adoptar en coordinación con otros organismos oficiales, la política más conveniente, a la nación, relacionada con las fuentes de abastecimiento de bienes y servicios, con el fin de garantizar el debido aprovisionamiento de aquellos productos considerados básicos para la alimentación de la población.
- Para asegurar el abastecimiento de ciertos productos a la población:
  - a. Guías de traslado
  - b. Fijación de precios de comercialización (azúcar, panificados, etc.)
- Promover, proteger y gobernar la actividad industrial y el comercio interno y externo de la República.
- Fijar Normas Técnicas industriales, las especificaciones y demás condiciones a los que serán sometidas las materias primas y artículos manufactureros, a fin de asegurar su correcta elaboración para los usos de las Industrias y el Comercio.

d. CEPEX:

- Coordinar las actividades de las Misiones Técnicas extranjeras que prestan asesoramiento y colaboración con el CEPEX.
- Poner en ejecución las medidas necesarias para el Normal abastecimiento de Materias Primas, productos intermedios y artículos terminados de producción Nacional o extranjera.
- Inspeccionar establecimientos comerciales, Industriales, depósitos y almacenes a efecto de cumplimiento de las leyes.

(Ver nota sobre estructura orgánica al final de este capítulo)

e. Dirección General de Cooperativismo

Dependiente del MAG

Reglamentado por Dto. N° 27384 del 26-07-72

- Fomentar, proteger, supervisar y fiscalizar las cooperativas y las demás instituciones legisladas en la ley N° 349.
- Prestar asesoramiento, ayuda técnica y colaboración en las gestiones administrativas promovidas por las Cooperativas.

f. Crédito Agrícola de Habilitación (CAH)

Estructura legal Ley N° 551 del 19-12-75

- Prestar asistencia técnica, crediticia y de organización a todos los agricultores de bajos ingresos que no satisfacen los registros para obtener préstamos de las fuentes reguladoras de préstamos para la producción y comercialización de sus cosechas.

- Da preferencia a las Cooperativas y grupos asociativos de agricultores (AUCA).

g. Dirección de Defensa Vegetal

Esta Dirección y sus dependencias fueron reorganizadas por Decreto Nº 37319.

- Certificar la Sanidad de toda la Mercadería Vegetal que se exporta.

h. I.B.R.

Creada por la Ley Nº 852 del 22-03-63

Objetivo: Transformar la estructura Agraria del país e incorporar a la población campesina al desarrollo económico y social de la nación mediante acciones que permitan eliminar el latifundio.

Funciones:

- Promueve y controla los servicios para facilitar y regular el almacenamiento, conservación, transporte y comercialización de la producción agrícola de los Beneficiarios del Estatuto Agrario.

i. OFAT

Oficina Técnica del MAG

Creada por Resoluc. Nº 5 del 13-01-71

- Fiscalizadora de la recepción de algodón en rama.
- Promover cada campaña agrícola de producción pura y confiable de la variedad de algodón en producción.

- Apoyar al Servicio de Extensión Agrícola Ganadera en sus labores de enseñanza y comercialización.
- Fiscalizar las distintas clases de Tabaco destinado a la exportación.

**j. Dirección de Abastecimiento de la Municipalidad de Asunción (D.A.M.A.)**

Creación: Resolución Nº 73/80 del 28-05-80, dependiente de la Municipalidad de la Capital.

**Principales Funciones**

- Información de Mercado: Captación, tabulación, procesamiento y divulgación de informes sobre los volúmenes de productos que ingresan diariamente y los precios de venta a nivel mayorista en el Mercado de Abasto.
- Servicio de Cámara Frigorífica: Destinado a la conservación de productos perecibles.
- Asistencia Técnica al productor: en materia de comercialización agrícola, principalmente: selección, embalajes, épocas de cosecha, aspectos sanitarios.
- Ferias libres.

7. EL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

7.1 Diagnóstico por Marco Programático

CUADRO 3: Coincidencia entre el Marco Normativo y Positivo

MANDATO / PROGRAMAS	Orientac. de la Prod. Nac.	Abasteci-miento	Reducir Importac. y estimular Exportac.	Reducir Diferenc. Interreg.	Poder Ne-gociador	Adecuado Abastecin. de Insumos al Sector Product.
- Almacenamiento, Manejo, Conservación y Transformación		△	△	x		
- Estabilización	△	△	△	x	x	△
- Abastecimiento de Alimentos e insumos a la Agroindustria	△	△		△		
- Comercialización de Agricultores	x		x	x		△
- Fomento y Diversificación de Exportaciones	△		△		x	

△ Acciones Parcialmente coincidentes  
 x No coincidencia

7.2. DIAGNOSTICO POR INSTRUMENTACION

Ver el siguiente cuadro.

CUADRO Nº 4

COINCIDENCIA ENTRE LA INSTRUMENTACION  
NORMATIVA Y POSITIVA

PROGRAMAS INSTRUMENTOS	Almacenam. Manejo Con- servac. Transf.	Estabiliza- ción	Abastecim.	Comercial. Pequeños Agricult.	Fomento Diversif. de Exporta- ciones
1. Diagnóstico	△	△	△	x	△
2. Diseño	△	x	△	x	△
3. Programación	△	x	△	x	△
4. Evaluación	△	x	△	x	△
5. Seguimiento	x	x	x	x	x
6. Infraestructura	△	x	△	△	△
7. Financiamiento	△	△	△	△	x
8. Capacitación				△	△
9. Asistencia Técnica	△			△	△
10. Coordinac. Institucional		△	△	x	△
11. Control y Administración	x	x	x	x	x
12. Fijación de Precios		△	△		
13. Normas de Rest. a la Imp.	△	x			△
14. Importación Directa			△		
15. Sistema de Cuotas		x	x	x	△
16. Manejo de Invent.	△	x	△		
17. Indexación Precios		x		x	
18. Información Mercado		△	△	△	△
19. Pronost. Mercado		△		x	x
20. Normas de Clasific.	(x)		(x)	x	△
21. Transporte			△	△	
22. Almacen. y Conserv.	(x)	△	△		
23. Transformac.		△	△	△	△
24. Acopio Productos		△	△	x	△
25. Fijación Márgenes		△	△	△	△
26. Red Púb. Mercados		△	△		
27. Organiz. Product.		x	△	x	x
28. Promoc. de Mercados				x	△

(x) Coincidentes

△ Parcialmente coincidentes o sesgada

x No existe coincidencia

CUADRO N° 5

GRADO DE COINCIDENCIA ENTRE EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO Y EL MARCO PROGRAMATICO ACTUAL

GRADO DE COINCIDENCIA CON EL M.P. ACTUAL FUNCIONES DEL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO	COINCIDENTES	SOLO PARCIALMENTE COINCIDENTE	NO APARECEN EN ABSOLUTO	SE HACE INCORRECTAMENTE	NO FUERON IDENTIFICADOS
<b>1. Program de Almacenamiento, Manejo y Transf. de Productos Agropecuarios.</b>					
- Establecer capacidad de Almacenamiento p/Implementar políticas de compra de Productos			I		
- Mantener y Modernizar la Red de Silos Nacionales	I				
- Diseñar e Implementar las Redes de Frío (Almacenamiento, Transporte, etc.)	I				
- Investigar e Introducir técnicas Modernas de conservación-Manejo y Empaque		I			
- Administrar los Almacenes, Silos, Bodegas, frigoríficos, Mataderos Industriales, etc. que forma parte de la red de Conservación de productos	I				
- Fijar Normas de clasificación de productos para ser implementados en el Mercado Nacional y compatibilizarlos con las Normas Internacionales		I			
- Garantizar un adecuado manejo y conservación de los productos agropecuarios		I			
<b>2. Program de Estabilización</b>					
- Contribuir a una adecuada Planificación de la Producción Agrícola orientada a satisfacer las necesidades del Mercado			I		
- Establecer Políticas de Precios y demás Mecanismos Incentivadores de la Producción		I			
- Recomendación de niveles de Producción			I		
- Difundir los requerimientos del Mercado Interno y Externo y pronosticar los niveles de Precio y Volúmenes de Producción para dichos Mercados			I		
<b>3. Program de Abastecimiento a la Población de Productos Alimenticios y de Insumos a la Agroindustria</b>					
- Garantizar el abastecimiento de productos Alimenticios básicos al Mercado Nacional		I			
- Garantizar la provisión de insumos a la Agroindustria		I			
- Desarrollar y Mejorar la Infraestructura de Distribución (Mercados Mayoristas y Detallistas, Mercados libres, etc.) para facilitar el intercambio de Productos y eficiente formación de Precios		I			
- Promover la Asociación de Consumidores y detallistas			I		
- Desarrollar y ejecutar los Programas de Mejoramiento Nutricional de Ayuda Directa (Mercados Populares, Comedores de Empresas e Instituciones, Almuerzos Escolares, etc.)		I			
- Mejorar el desempeño de la Red Privada de distribución, detallista en los barrios, Areas Marginales y Zonas Rurales por medio de establecimientos de Control los Políticas de abastecimiento municipal			I		
- Establecer políticas Reguladoras de Precios al Consumidor			I		
- Fomentar la Agro-Industria		I			

CUADRO Nº 5 (Continuación)

GRADO DE COINCIDENCIA CON EL M.P. ACTUAL  FUNCIONES DEL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO	COINCIDENTES	SO. PARCIALMENTE COINCIDENTES	NO APARECEN EN ABSOLUTO	SE HACE INCORRECTAMENTE	NO FUERON IDENTIFICA- DOS
<b>4. Program de Comercialización para Pequeños Agricultores</b>					
- Establecer una estrategia de Comercialización para pequeños Agricultores			I		
- Diseñar y facilitar en las Organizaciones de pequeños Agricultores la Infraestructura Básica Necesaria para acomodar la Estrategia de Comercialización y Desarrollar el Poder de Mercado.		I			
- Coordinar la Comercialización de todas las Organizaciones de Pequeños Productores Relacionados con el Program y Establecer una Estrategia de Ventas a Nivel Nacional			I		
- Desarrollar una estrategia específica para que los Productos de las Organizaciones de pequeños agricultores puedan participar en el Mercado de Exportación			I		
<b>5. Program de Fomento y Diversificación de Exportaciones</b>					
- Determinar los Mercados Potenciales y los productos para los cuales el País posee ventajas comparativas de exportación	I				
- Diseñar e implementar una estrategia de Promoción y Negociación de Exportaciones		I			
- Políticas de Incentivos en la explotación y fijar cuotas de Producción para la Exportación					
- Supervisar la calidad de los Productos de exportación estableciendo Normas de calidad y empaque	I				
- Acuerdos bilaterales y multilaterales con países para el intercambio de productos			I		
- Establecer políticas fiscales y arancelarias necesarias para proteger o incentivar las exportaciones		I			
- Desarrollar y establecer un Servicio de Inteligencia de Mercados Internacionales que permitan orientar a los exportadores sobre el potencial de los Mercados Internacionales.		I			

ESTRUCTURA ORGANICA CEPEX

Creación Dto. Nº 7.119 del 28-08-69

Funciones

División de Desarrollo de Productos

- Estudios para determinar el potencial de exportación
- Definir lista de productos
- Detectar y reunir informaciones sobre los proyectos en estudio o en estado de ejecución relacionados con nuevas actividades productivas p/exportación.
- Establecer registro de productores y exportadores y mantener actualizado.
- Informaciones relacionadas con productos exportables.
- Realizar estudios de mercados.
- Realizar reuniones c/productores y exportadores.
- Asesorar a los empresarios para orientar sus esfuerzos hacia los mercados más convenientes.
- Realizar análisis sobre tendencia de Mercado.
- Promover la creación de consorcios y compañías de comercialización.
- Organizar unidades de servicio tales como: control de calidad, en vase y embalaje, transportes y fletes, Diseño Industrial, etc.

División de Promoción Comercial

- Prestar asesoramiento técnico a productores y exportadores para trazar estrategias y métodos de comercialización para productores y mercados determinados.

- Mantener contactos con los agregados o delegados comerciales en el exterior.

#### División de Incentivos y Regímenes Comerciales

- Analizar en forma permanentemente las medidas de política aplicadas para el fomento de las Exportaciones.
- Proponer nuevas medidas e instrumentos de promoción.
- Reunir informaciones sobre los incentivos aplicados en otros países.
- Coordinar las acciones del CEPEX en este campo con las demás instituciones nacionales competentes.
- Elaborar estudios y formular proyectos para instituir un régimen especial de financiamiento y seguro de crédito a las exportaciones.
- Evaluar en forma permanente las necesidades de las empresas productoras y exportadoras en el campo de financiamiento, en coordinación con la División de Desarrollo de productos.
- Realizar evaluaciones periódicas sobre documentaciones y trámites administrativos para exportación y sugerir las simplificaciones y mejoras necesarias.

#### División de Información Comercial

- Preparar y llevar a cabo un plan de divulgación para coadyuvar el esfuerzo de promoción de exportaciones.
- Mantener contacto con los medios de divulgación del país y del exterior.

## MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA ESTRATEGICA DE ACCION

AREA ESTRATEGICA: "Conservación de Recursos Naturales

Técnico encargado: Bernardo Esquivel V.

### 1. EL MANDATO DEL AREA ESTRATEGICA

Los objetivos del área de conservación de recursos naturales son:

- a. Garantizar el aumento de la producción, productividad y calidad de los bienes agropecuarios, sin impactos negativos en el medio ambiente, para preservar el equilibrio ecológico.
- b. Recuperar, mejorar y conservar el potencial productivo de los recursos naturales de cada zona.

### 2. LAS AREAS PROBLEMAS

Los problemas más relevantes que presenta el área estratégica de conservación de recursos naturales son los siguientes:

- a. Implementar sistemas de producción conservacionistas.
- b. Mejorar la legislación y la administración ligada al uso, estudio y recuperación de recursos naturales.
- c. Propender a la ordenación territorial y el cuidado de los recursos naturales de cada zona.
- d. Educación y concientización de la población sobre la problemática del medio ambiente.

### 3. EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

De acuerdo con la identificación de áreas problemas el marco programático más adecuado para cumplir con el mandato sería, precisa-

mente, aquel cuya orientación respondiera a la solución de esos problemas. Este marco programático normativo estaría entonces estructurado de la siguiente forma:

- a. Programa de defensa del medio ambiente: que permitirá la protección de los recursos naturales, controlando y sancionando la acción depredatoria de los mismos.
- b. Programa de ordenamiento territorial: que buscará la recuperación y el mejoramiento de las aptitudes naturales de cada zona, revirtiendo el proceso de deterioro de las mismas.
- c. Programa de preservación y recuperación de los recursos naturales: que planificará el uso racional y el mejoramiento de los recursos naturales.
- d. Programa de educación y concientización: que permitirá ampliar el conocimiento y la capacitación de recursos humanos para la difusión de prácticas conservacionistas.

La correspondencia entre estos programas y los objetivos del mandato se ilustra en el Cuadro 1.

CUADRO N° 1. Matriz Programa/objetivos

Mandatos Programas	Preservación del medio ambiente	Recuperación del potencial productivo
Defensa del Medio Ambiente	X	
Ordenamiento Territorial	X	X
Preservación y Recuperación de los recursos naturales		X
Educación y concientización	X	X

e. Programa de Preservación y Recuperación de los Recursos Naturales.

- c.1 Identificar los recursos naturales deteriorados o en peligro de ser dañados en cuanto a su cantidad y/o calidad.
- c.2 Implementar medidas tendientes a la preservación, recuperación y mejoramiento de los recursos naturales.
- c.3 Asignación prioritaria de recursos financieros (créditos) a actividades productivas que contemplen el uso racional de los recursos naturales.
- c.4 Atender la preservación de los recursos naturales en la ejecución de proyectos de infraestructura física.

f. Programa de Educación y Concientización

- f.1 Desarrollar e implementar técnicas tendientes a lograr el conocimiento y la conciencia de la población sobre la necesidad y los métodos a utilizar para la conservación de los recursos naturales.
- f.2 Proseguir con la capacitación de los recursos humanos, a fin de preparar profesionales calificados para la investigación y ejecución de políticas tendientes a la preservación de los recursos naturales.
- f.3 Difusión masiva de las normas existentes y que se relacionan a la conservación y recuperación del potencial de los recursos naturales.

#### 4. LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS

Para poder cumplir con los propósitos que se indican en la sección anterior los programas deberfan estructurarse para responder las siguientes funciones:

##### a. Programa de Defensa del Medio Ambiente

- a.1 Creación y fortalecimiento de las instituciones y organismos que tengan la responsabilidad de controlar el uso de los recursos naturales.
- a.2 Mejorar y ampliar el marco jurídico que se relaciona al uso de los recursos naturales.
- a.3 Asegurar el cumplimiento de las normas y reglamentos de protección del medio ambiente, prohibiendo y sancionando las acciones que deterioran el medio ambiente.
- a.4 Estudiar y evaluar el grado de deterioro del medio ambiente.
- a.5 Implementar políticas tendientes a la conservación del equilibrio del medio ambiente.
- a.6 Crear reservas y parques naturales para la protección de la fauna y la flora.

##### b. Programa de Ordenamiento Territorial

- b.1 Elaborar e implementar estrategias y políticas de ordenación territorial de las actividades productivas, buscando el uso óptimos de los recursos naturales de cada zona.

- b.2 Recuperar las aptitudes naturales de cada zona revertiendo el proceso de deterioro de las mismas.
- b.3 Determinar las zonas prioritarias para la implementación de acciones de carácter conservacionista.
- b.4 Crear incentivos para la localización de actividades privadas dirigidas a la renovación y recuperación de los recursos naturales.

## 5. INSTRUMENTACION

- a. Para la realización del mandato el área estrategia de Conservación de Recursos Naturales requiere de una serie de instrumentos específicos de los cuales los más importantes serían los siguientes:
  - a. Instrumento de Planificación: que incluye las tareas de diagnóstico, programación, evaluación y seguimiento.
  - b. Instrumento de financiamiento: que incluye el apoyo crediticio y los incentivos necesarios para fomentar los programas de conservación.
  - c. Instrumentos de Administración: que incluye los mecanismos de control, coordinación institucional y el fortalecimiento institucional.
  - d. Instrumentos Jurídicos: incluye la readecuación del sistema legal (tributario, normas de uso, multas o sanciones).
  - e. Instrumentos Educativos: incluye la capacitación y difusión de técnicas para el manejo racional de los recursos naturales.

Las características de algunos instrumentos relevantes para este área estratégica se enuncian a continuación:

## Caracterización de los instrumentos

A continuación se efectúa una mayor explicitación de los instrumentos programáticos:

Estudios: implica el diagnóstico o el análisis del conjunto de informaciones que se necesita para lograr el conocimiento de una situación particular.

Planificación: es la técnica que permite establecer relaciones entre medios y fines. Incluye la evaluación y el seguimiento de las acciones.

Control: implica la inspección y fiscalización en la utilización de los recursos naturales, de forma a preservarlos y mejorarlos.

Fortalecimiento institucional: incluye la jerarquización y la reorganización de las instituciones relacionadas al área temática de forma a vigorizarlas en el desempeño de sus funciones.

Legislación: comprende la revisión y readecuación de las leyes que rigen en el área, de forma a lograr los mecanismos tributarios y de normas de uso racional de los Recursos naturales.

Coordinación: incluye la acción combinada de las instituciones para la mejor implementación de los programas.

Apoyo financiero: implica la apertura de líneas de crédito y provisión de recursos financieros para las actividades de conservación y mejoramiento de los recursos naturales.

Incentivos: incluye los mecanismos de promoción para la localización de emprendimientos conservacionistas. Ejemplo: Exoneración de impuestos.

Capacitación: implica la enseñanza en métodos modernos para la defensa, recuperación y mejoramiento de los recursos naturales, así como de la formación de instructores.

Transferencia de tecnología: comprende los mecanismos necesarios para la transmisión y uso de técnicas conservacionistas.

Inventario: incluye el levantamiento de informaciones de manera a ordenar, clasificar, cuantificar y localizar los recursos naturales.

Manejo: comprende las acciones de orientación para la utilización adecuada de los recursos de suelo, agua, flora y fauna.

Difusión: implica la propagación o divulgación de la problemática del medio ambiente, para la educación y concientización de la población.

La agrupación de estos instrumentos por programa sería la siguiente:

a. Programa de defensa del medio ambiente

- a.1 Estudios
- a.2 Planificación
- a.3 Control
- a.4 Fortalecimiento institucional
- a.5 Legislación
- a.6 Coordinación
- a.7 Apoyo financiero
- a.8 Capacitación
- a.9 Manejo

**b. Programa de ordenamiento territorial**

- b.1 Planificación
- b.2 Control
- b.3 Fortalecimiento institucional
- b.4 Legislación
- b.5 Coordinación
- b.6 Apoyo financiero
- b.7 Incentivos
- b.8 Inventario
- b.9 Manejo

**c. Programa de preservación y recuperación de recursos naturales**

- c.1 Estudios
- c.2 Planificación
- c.3 Control
- c.4 Coordinación
- c.5 Apoyo financiero
- c.6 Capacitación
- c.7 Transferencia de tecnología
- c.8 Inventario
- c.9 Manejo

**d. Programa de educación y concientización**

- d.1 Estudios
- d.2 Legislación

**d.3 Coordinación**

**d.4 Coordinación**

**4.5 Apoyo financiero**

**4.6 Capacitación**

**4.7 Capacitación**

**4.8 Transferencia de tecnología**

**4.9 Divusión**

**La relación entre programas e instrumentos se ilustra en la matriz de la página siguiente:**

CUADRO N° 2. Matriz Instrumentos/Programas

Instrumentos	Programas	Defensa del Medio Ambiente	Ordenamiento Territorial	Preservación y Recuperación Recursos Naturales	Educación y Concientización
Estudios	X		X	X	X
Planificación	X		X	X	
Control	X		X	X	
Fortalecimiento Institucional	X		X	X	X
Legislación	X		X	X	X
Coordinación	X		X	X	X
Apoyo financiero	X		X		X
Incentivos	X		X		X
Capacitación	X			X	X
Transferencia tecnología			X	X	X
Inventario			X	X	
Manejo	X		X	X	X
Difusión					X

## 6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

Entre las instituciones relacionadas al área de conservación de los recursos naturales, se destacan:

### a. Planificación y Evaluación

#### Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Tiene entre sus funciones: elaborar estudios, pronósticos, planes, proyectos, coordinar programas, evaluar la ejecución de los mismos. A través de su División de Programación Agropecuario y Forestal atiende el área de conservación de los recursos naturales.

Esta institución es una dependencia de la Presidencia de la República.

#### Gabinete Técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Tiene entre sus funciones la elaboración de planes y proyectos del Sector Agropecuario y de los recursos naturales renovables.

### b. Entidades de Dirección y Coordinación

#### - Servicio Forestal Nacional (SFN)

Su función es la de promover y administrar los recursos naturales renovables del país, en cuanto a su defensa, mejoramiento, ampliación y racional distribución.

Además, se le faculta la formulación de la política forestal, la fiscalización del aprovechamiento, manejo de los bosques y recursos naturales renovables, protección de la fauna, reglamentación de la caza y pesca, fomento para la creación de colonias y Cooperativas forestales y promoción para la creación de los bosques comunales.

c. Entidades Ejecutoras

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Define y dirige la política del sector primario. Está facultado para desarrollar programas de protección de suelos, bosques y aguas, así como para la difusión del conocimiento de técnicas agronómicas.

Entre sus dependencias, cuenta con algunas relacionadas al área de conservación de recursos naturales como: - Centro de Datos para la Conservación

- Inventario Biológico Nacional
- Dirección de Parques
- Servicio de Extensión Agrícola Ganadera (SEAG)

- Instituto de Bienestar Rural (IBR)

Tiene entre sus funciones la habilitación de colonias agrícolas y destinar para parques nacionales fracciones de tierra. Es una entidad autárquica con personería jurídica, se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)

Le compete ejecutar y supervisar programas de saneamiento ambiental, relacionados con la provisión de agua potable, disposición de excretas y basuras. Es una dependencia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

- Ministerio de Educación y Culto (MEC)

Es responsable de la organización, dirección y vigilancia de los

organismos de enseñanza primaria y secundaria, imparte entre sus programas, elementos para la concientización sobre la problemática del medio ambiente.

- Universidad Nacional de Asunción (UNA)

Entre sus funciones se hallan: la enseñanza, formación profesional, de investigadores y la extensión universitaria. Imparte conocimientos aplicados a los recursos naturales a través de las siguientes facultades:

- . Facultad de Ingeniería Agronómica
- . Facultad de Ciencias Químicas
- . Instituto de Ciencias Básicas

Es una entidad autónoma y mantiene sus relaciones con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación y Culto.

- Ministerio de Defensa Nacional

Le corresponde la dirección de organismos que poseen funciones relacionadas al área temática como:

- . El Instituto Geográfico Militar, con las siguientes funciones: levantamiento de cartas del territorio, relevamiento aéreo fotométrico o expeditivo y elaboración de pre-cartas. También la formación de personal en fotogrametría, topografía y cartografía.
- . La Comisión Nacional de Desarrollo Integrado del Chaco

Le compete: planificar, promover y ejecutar proyectos de desarrollo en la Región Occidental (Chaco).

- La Dirección Nacional de Meteorología: que tiene por objeto mejorar y mantener la red de estaciones meteorológicas e hidrológicas.

#### Entidades Privadas

- Universidad Católica Nuestra Sra. de la Asunción (UCA)

A través de la Facultad de Ciencias y Tecnología, ha organizado el Centro de Recursos Arquitectónicos y Ambientales, que realiza investigaciones, elaboración y ejecución de proyectos y formación de recursos humanos.

- Fundación de la Cuenca Ecológica del Lago de Ypacaraí (FUNDLAY)

Su objetivo es la de preservar, proteger, conservar y mejorar el lago Ypacaraí y su cuenca. Es una organización voluntaria formada por varias instituciones públicas y privadas.

- Sociedad Paraguaya de Protección a la Naturaleza (PRONATURA)

Es una institución de carácter voluntario que tiene por objeto difundir la importancia del medio ambiente y la naturaleza.

## 7. EL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

### 7.1. Diagnóstico por marco programático

La siguiente matriz Programas/Mandatos es el resultado de las tareas elaboradas en las secciones anteriores, las cuales consistieron en detectar los programas normativos en función de las áreas problemas identificadas.

Luego se ha analizado el grado de coincidencia entre marco programático normativo con el positivo, estimando si el subsistema institucional cumple las funciones que el ordenamiento programático normativo le atribuye.

Del análisis anterior se deduce:

- La preservación del equilibrio ecológico se realiza con programas que no se adecuan a la dimensión del problema. En este sentido existen déficits de carácter administrativo en el organismo principal de planificación (STP) y del MAG para la dirección de los programas de defensa del medio ambiente.
- El ordenamiento territorial se lleva a cabo de una forma muy aislada y ocasional. Siendo que los organismos ejecutores en algunos casos no contemplan en los proyectos la atención de los mandatos del área.
- La recuperación y preservación de los recursos naturales se atiende parcialmente a través de las instituciones existentes.
- La educación y concientización constituye uno de los programas mejor atendidos a pesar de la escasa respuesta de la población.

CUADRO N° 3

COINCIDENCIA ENTRE EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO Y POSITIVO

Mandato	Preservación del Medio Ambiente	Recuperación Potencial Productivo
Programas		
Defensa del Medio Ambiente	△	
Ordenamiento Territorial	x	x
Preservación y Recuperación de los Recursos Naturales		△
Educación y Concientización	⊗	△

Notación:

⊗ Coincidencia entre lo normativo y actual

△ Solo parcialmente coincidente

x No existe coincidencia entre lo normativo y actual

## 7.2. Diagnóstico por instrumentación

En esta etapa se determina si los instrumentos utilizados son los necesarios o suficientes comparando la situación actual con la establecida en el marco normativo. Para esto, se ha procedido a analizar los instrumentos de cada programa correspondientes al nivel normativo y el positivo, de acuerdo al desempeño y a las funciones del subsistema institucional.

En la siguiente matriz se refleja la relación instrumentos/programas. destacándose las insuficiencias instrumentales actuales en comparación con los normativos. Estos déficits se acentúan en los programas de ordenamiento territorial y de defensa del medio ambiente.

CUADRO Nº 4

COINCIDENCIA ENTRE LA INSTRUMENTACION NORMATIVA Y POSITIVA

Programas \ Instrumentos	Defensa del Medio Ambiente	Ordenamiento Territorial	Preservación y Recuperación Rec. Naturales	Educación y Concientización
Estudios	△		△	△
Planificación	△	x	△	
Control	△	△	△	
Fortalecim. Institucional	x	△		
Legislación	△	x		△
Coordinación	△	△	△	△
Apoyo financiero	△	△	△	△
Incentivos		x		
Capacitación	△		△	△
Transf. Tecnológica			△	△
Inventario		△	△	
Manejo	△	x	△	
Difusión				△

Notación: △ Insuficiencia de los instrumentos actuales en comparación al normativo

x Ausencia de instrumento

### 7.3. Diagnóstico por autonomía de gestión

A continuación, se destacan las limitantes a la gestión institucional:

Limitantes legales: las leyes que determinan la creación de las instituciones relacionadas al área son muy ambiguas, en cuanto que atribuyen funciones muy amplias a las mismas y cuyo ejercicio por parte de un organismo puede llevarlo a colisionar con otros que poseen el mismo propósito. Por este motivo se ha resaltado la inadecuada delimitación de la competencia de las instituciones.

Por otra parte, se destaca la existencia de algunas instituciones del gobierno central que no cuentan con su carta orgánica, por lo cual no tienen claramente definidas sus competencias.

Limitantes institucionales: la falta de coordinación se observa entre las instituciones que poseen funciones complementarias, o sea en actividades sobre temas de interés común para las mismas.

Limitantes Políticas: Desde el punto de vista político, el modelo vigente privilegia al sector privado como promotor de la actividad productiva. Este sector al buscar la maximización de utilidades, atenta contra el equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales como es dable observar en la deforestación de la masa vegetal, la erosión de los suelos agrícolas, la contaminación del agua, la depredación de la fauna, entre otros.

MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA  
ESTRATEGICA DE ACCION

AREA ESTRATEGICA: // DEPENDENCIA EXTERNA

Técnico Encargado: Miguel Angel Pangrazio

1. EL MANDATO DEL AREA ESTRATEGICA

Los mandatos para el área estratégica de acción de dependencia externa persigue los siguientes objetivos:

- a. Proteger el mercado nacional de la competencia externa especialmente la de los países limítrofes.
- b. Orientar al sector productor para que pueda aprovechar ventajosamente las coyunturas favorables de los mercados externos y eludir los desfavorables.

2. LAS AREAS PROBLEMAS

Los problemas más relevantes que presenta el área estratégica de la Dependencia Externa, son los siguientes:

- a. Se carece de mecanismos adecuados que permitan interpretar las coyunturas económicas externas y su significado para el desarrollo agrícola y rural del Paraguay.
- b. La instancia de toma de decisiones en materia de política económica es débil, no existiendo un proceso ágil y dinámico que permitiera traducir en acciones las recomendaciones estratégicas derivadas de la interpretación de la coyuntura económica externa.
- c. Los instrumentos, protocolos y acuerdos bilaterales y multilaterales no son aprovechados adecuadamente y en muchos casos se carece, en la práctica de mecanismos apropiados y dinámicos para implementarlos.

### 3. EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

De acuerdo con la identificación de áreas problemas el marco programático más adecuado para cumplir con el mandato sería, precisamente, aquél cuya orientación respondiera a la solución de esos problemas. Este marco programático normativo estaría entonces estructurado de la siguiente forma:

- a. Programa de análisis e interpretación de la coyuntura externa que desarrolle los mecanismos técnicos necesarios que permitan interpretar la coyuntura económica externa y su significado para el sector agropecuario.
  
- b. Programa de ejecución de estrategias económicas coyunturales que desarrolle y supere la falta de programación y de coordinación interna del sector público agropecuario y adecue su operacionalización para que pueda responder a la coyuntura externa a través de estrategias específicas intencionadas y técnicamente válidas.
  
- c. Programas de relaciones económicas internacionales que desarrolle mecanismos apropiados y dinámicos para promover, establecer y velar por el cumplimiento de los acuerdos de comercialización.

CUADRO 1: Relación del Marco Programático Normativo con el Mandato

PROGRAMAS \ MANDATOS	Proteger el Mercado Nacional	Orientar al Sector Productor
Programa de análisis e interpretación de la coyuntura externa.	x	
Programa de ejecución de estrategias económicas coyunturales	x	x
Programa de relaciones económicas internacionales bilaterales	x	x

#### **4. LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS**

Para poder cumplir con los propósitos que se indican en la sección anterior los programas deberían estructurarse para responder a las siguientes funciones:

##### **a. Programa de análisis e interpretación de la coyuntura externa**

- a.1 Desarrollar estudios de mercado que indiquen la posibilidad de la producción nacional para el mercado externo.
- a.2 Desarrollar modelos interpretativos que permiten interpretar las variables más relevantes.
- a.3 Elaborar sistemas de difusión que garanticen el suministro de informaciones con suficiente antelación a fin de adoptar medidas que permitan aprovecharlas.
- a.4 Identificar a la entidad o las entidades encargadas de llevar a cabo dichas funciones.

##### **b. Programa de ejecución de estrategias económicas coyunturales**

- b.1 Identificar a la entidad responsable o las responsables de poner en ejecución las estrategias económicas para aprovechar la coyuntura externa.
- b.2 Buscar las acciones que hagan posible que el productor pueda llevar a cabo las recomendaciones técnicas.
- b.3 Desarrollar programas y sistemas de coordinación interna del sector público agropecuario a fin de que exista un proceso ágil y dinámico en la toma de decisiones.

b.4 Adecuar las operacionalidades de las instituciones para que puedan responder a la coyuntura externa con estrategias específicas.

c. Programa de relaciones económicas internacionales

c.1 Aprovechar adecuadamente los instrumentos, protocolos y acuerdos bilaterales y multilaterales.

c.2 Desarrollar mecanismos apropiados y dinámicos para la negociación de los acuerdos, convenios y otros; sean éstos bilaterales o multilaterales.

c.3 Promover acuerdos con los países limítrofes que garanticen el acceso de los productos nacionales a los puertos y rutas de comercialización.

c.4 Identificar a la entidad o las entidades que velen por el cumplimiento de los acuerdos de comercialización.

5. INSTRUMENTACION

Para la realización del mandato el área estrategia de la Dependencia Externa requiere de una serie de instrumentos específicos de los cuales los más importantes serían los siguientes:

a. Programa de análisis e interpretación de la coyuntura externa.

a.1 Estudios de mercado: sirve para entender el comportamiento del mercado y en base a ello poder señalar la demanda de productos agrícolas a fin de abrir mercados de exportación.

a.2 Capacitación: que desarrolle la aptitud de los técnicos a fin de permitirles entender la coyuntura externa.

- a.3 Planificación de la producción: organizando al sector para que pueda responder con rapidez a los cambios en la economía de los países limítrofes, sobre todo.
- a.4 Modelo interpretativo por mercado de producto para interpretar el mercado de los productos en forma singular. Ej. soja, algodón.
- a.5 Información: acerca de la actualidad del mercado y el futuro comportamiento del mismo.
- a.6 Documentación y estadísticas: que sirvan de antecedentes y ayuden a pronosticar los productos y los volúmenes de producción a ser demandados en los diferentes mercados y los niveles de precios de los mismos.
- a.7 Asistencia Técnica: de profesionales con mayor experiencia en el análisis e interpretación de la coyuntura externa.
- b. Programa de ejecución de estrategias económicas coyunturales.
  - b.1 Normas de clasificación: que sirvan para tipificar nuestros productos para hacerlos más competitivos en el mercado externo e interno.
  - b.2 Fijación de precios que regule y establezca la producción.
  - b.3 Asistencia Técnica: a los productores del sector para que puedan entender y aprovechar la coyuntura externa.
  - b.4 Programación de la producción que dicte el qué y cómo se va a hacer para aprovechar la coyuntura externa.
  - b.5 Información de mercados.

c. Programa de relaciones económicas internacionales

- c.1 Acuerdos bilaterales para el comercio que faciliten la introducción de los productos nacionales en los mercados externos.
- c.2 Control y administración de los acuerdos, convenios y otros.
- c.3 Infraestructura de transporte y comunicaciones que permitan disponer de servicios propios de comercialización para la exportación.
- c.4 Coordinación interinstitucional a fin de que exista un proceso ágil y dinámico en la toma de decisiones.

6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

Es el conjunto de entidades que de una u otra manera están relacionadas con el área de dependencia externa. El diagnóstico institucional se hace difícil puesto que las funciones que las entidades cumplen dentro del subsistema institucional en el área mencionada no están bien delimitadas debido a la falta de cartas orgánicas que regulen sus funciones.

- a. Entidades de diseño: son las encargadas de elaborar los planteamientos estratégicos de planes, programas y proyectos como también así realizar el seguimiento y evaluación correspondiente de los mismos. En este grupo se incluyen la Secretaría Técnica de Planificación, el Gabinete Técnico del MAG y el Gabinete Técnico del MIC.
- b. Entidades de Dirección: son las encargadas de analizar las propuestas, supervisar y coordinar las acciones encomendadas por el equipo de diseño. También deberá buscar los recursos necesarios para la puesta en marcha de los programas. Aquí podemos citar al Departamento de Comercio del MIC, Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria del MAG, el Departamento de Normas y Control Agropecuario y Forestal del MAG.

c. Entidades de ejecución: son las encargadas de llevar a cabo la ejecución de los programas y proyectos específicos del planteamiento estratégico para el sector. Las entidades encargadas de la ejecución son las siguientes:

c.1 Dirección de Comercialización y Economía Agropecuaria: a falta de una carta orgánica del MAG, existe un decreto que señala las atribuciones y facultades específicas de esta dirección y que son: el de velar por la estabilidad del mercado interno de productos agropecuarios; el reglamentar y fiscalizar las funciones de venta y exportación de productos agropecuarios; prestar servicios de información y difusión del mercado.

c.2 Ministerio de Industria y Comercio: por intermedio de su dependencia denominada CEPEX se encarga de la promoción de las exportaciones. Para el cumplimiento de sus funciones el CEPEX cuenta con 4 divisiones con sus funciones específicas que se detallan en el área estratégica de comercialización. Las podemos citar como:

División de Desarrollo de Productos

División de Promoción Comercial

División de incentivos y regímenes comerciales

División de información comercial.

c.3 Banco Central del Paraguay: de una u otra manera estimula o desestimula las exportaciones fijando los aforos bancarios y los precios mínimos para la exportación de productos agropecuarios.

c.4 Dirección de Sanidad Vegetal del MAG: certifica el estado sanitario de las exportaciones agropecuarias y los tratamientos a los cuales fueron sometidos.

- c.5 Dirección de Normas y Control Agropecuario y Forestal del MAG: tiene a su cargo el control de calidad de los productos agropecuarios, establece fechas para la cosecha de frutas y hortalizas para la exportación, lleva registros de exportadores y mantiene un servicio de control y saneamiento de exportaciones de animales y productos derivados.

7. EL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

CUADRO 3: Coincidencia entre el Marco Programático Normativo y Positivo

MANDATO PROGRAMA	Proteger el mercado nacional	Orientar el sector productor
1. Programa de análisis e interpretación de la coyuntura externa	x	
2. Programa de ejecución de estrategias económicas coyunturales	x	x
3. Programa de relaciones económicas internacionales bilaterales	△	x

CUADRO 4: Coincidencia entre la Instrumentación Normativa y Positiva

PROGRAMA INSTRUMENTO	Análisis e interpretación	Ejecución de Estrategia	Relaciones Económicas
Estudio de mercado	x		x
Capacitación	x		
Planificación de la producción	x		
Modelo interpretativo	x		
Información de mercado	x	x	
Documentación y estadísticas	x		
Asistencia Técnica	x	x	
Programación de la producción		x	
Normas de clasificación		x	
Fijación de precios		x	
Acuerdos bilaterales			x
Control y administración			x
Infraestructura			x

MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA  
ESTRATEGICA DE ACCION

AREA ESTRATEGICA: REGIONALIZACION Y ZONIFICACION

Técnico Encargado: Carmelo Rolón

1. EL MANDATO DEL AREA ESTRATEGICA

- a. Asegurar que la producción agropecuaria del país se haga en las zonas más aptas tanto por su potencial productivo como por su disponibilidad de mano de obra.
- b. Reducir las diferencias interregionales en oportunidades de ingreso y empleo agrícola.
- c. Asegurar que la población rural de todo el territorio nacional goce de las mismas oportunidades de bienestar.
- d. Asegurar la preservación y conservación de los recursos naturales del país y devolver a las zonas excesivamente explotadas y erosionadas su original capacidad productiva.

2. AREAS PROBLEMA

Los problemas más relevantes que presenta el área estratégica de Regionalización y Zonificación son los siguientes:

- a. El fomento y desarrollo de la producción agropecuaria no se hace tomando en cuenta las características y condiciones naturales y socio-económicas de cada zona.

- b. El aparato institucional público está altamente centralizado y no existe una estructura institucional de ámbito regional capaz de llevar los servicios estatales a cada zona en un régimen de autonomía operativa.
- c. La población rural de cada zona no parece tener una adecuada representación ni existen mecanismos y canales suficientemente efectivos para que esta población pueda ser participe en la formulación e implementación de las estrategias para su propio desarrollo.

### 3. MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

De acuerdo con la identificación de áreas problema el marco programático más adecuado para cumplir con el mandato sería, precisamente, aquel cuya orientación respondiera a la solución de esos problemas. Este marco programático normativo estaría entonces estructurado de la siguiente forma:

- a. Programa de orientación de la Producción Agropecuaria y Forestal del país: que permita a los productores, utilizar racionalmente los recursos naturales renovables, de acuerdo a las condiciones ecológicas de cada área y la perspectiva del mercado.
- b. Programa de adecuación del Aparato Institucional: que proporcione una adecuada descentralización y autonomía para permitir que éstos lleguen oportunamente en un régimen de igualdad en todas las zonas.
- c. Programa de participación más activa de las bases: que permita a la población rural participar efectivamente en los distintos niveles de decisión, para el desarrollo de sus respectivas zonas.

La correspondencia entre estos programas y los objetivos del mandato se ilustra en el Cuadro 1.

**CUADRO 1: Relación del Marco Programático Normativo con el Mandato**

<b>MANDATOS</b> <b>PROGRAMAS</b>	<b>Asegurar Producción Agropecuaria</b>	<b>Reducir di- ferencias Interregio- nales</b>	<b>Asegurar a la poblac. rural oport. de bien</b>	<b>Asegurar la preserv. y conserv. de Rec. Naturales</b>
<b>1. Orientación a la producción agro- pecuaria y fores- tal</b>	x	x	x	x
<b>2. Adecuación del Aparato Ins- titucional</b>	x	x	x	x
<b>3. Participación más activa de las bases</b>		x	x	

**4. LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS**

Para poder cumplir con los propósitos que se indican en la sección anterior los programas deberían estructurarse para responder a las siguientes funciones:

a. Programa de Orientación a la Producción Agropecuaria y Forestal

- a.1 Desarrollar una planificación normativa por zona, donde se indiquen los rubros y metas de producción alcanzables.
- a.2 Ayudar a los productores de cada zona en la selección de los sistemas de producción más rentables de acuerdo a las condiciones ecológicas y económicas de sus respectivas áreas.
- a.3 Identificar y formular proyectos de desarrollo agropecuario por zonas para orientar y atraer inversión y alcanzar un desarrollo armónico en todo el país.
- a.4 Detectar áreas de escasa posibilidad de aumentar la producción con las tecnologías tradicionales; gestionar la posibilidad de investigar y adoptar técnicas modernas que pueda ayudar a mejorar el potencial productivo de la zona deprimida.
- a.5 Empezar acciones, con la participación de los productores, a los efectos de utilizar instrumentos de manejo y conservación de suelo, de acuerdo a la característica de cada zona.
- a.6 Diseñar los mecanismos y estrategias para que se provea en forma adecuada, asistencia técnica, asistencia crediticia, insumos e infraestructura, tanto de almacenamiento, como de vialidad para cada zona.

a.7 Establecer un sistema de comercialización orientada a los productores para permitir el acceso a los mercados zonales, nacional e internacional.

b. Programa de adecuación del Aparato Institucional

b.1 Estudiar la cobertura de la estructura institucional del sector público a nivel nacional, determinando si la misma llega de acuerdo a las necesidades y en el momento requerido.

b.2 Determinar la factibilidad para establecer una estructura institucional ágil en las distintas áreas del país.

b.3 Garantizar que el servicio del sector rural se canalice en el momento oportuno y dentro de un marco de coordinación interinstitucional.

b.4 Brindar al sector productivo una adecuada disponibilidad de infraestructura de almacenamiento y de vialidad.

b.5 Establecer una vinculación estrecha entre: los planificadores, los que toman la decisión, ejecutores y la población beneficiada.

c. Programa de participación más activa de las bases

c.1 Detectar y promover un sistema funcional que permita a la población rural conseguir representatividad en los distintos niveles de decisiones.

- c.2 Proveer de recursos necesarios a las bases de tal forma que sus inquietudes y pedidos sean planteadas a los niveles de decisión respaldado de un justificativo en término económico y social.
- c.3 Despertar el interés y el sentido de cooperación de la población rural en los emprendimientos que se realizan en sus respectivas áreas.
- c.4 Apoyar la iniciativa de la población rural, capitalizando y difundiendo aquellas que puedan ser útiles a otras áreas con igual característica socio-económica.
- c.5 Orientar, promover y fortalecer las actividades comunitarias con miras a contribuir en el desarrollo del país.

## 5. INSTRUMENTACION

Los instrumentos necesarios para ejecutar los programas son:

- Diagnóstico e interpretación
- Estudio de la población
- Programación
- Estrategias
- Diseño
- Infraestructura Vial
- Infraestructura de almacenamiento
- Recursos financieros
- Investigación agropecuaria y forestal
- Asistencia técnica a la producción y comercialización

- Gestiones
- Impuestos
- Legislación vigente
- Coordinación interinstitucional
- Coordinación c/la población
- Información
- Organización de productores
- Capacitación
- Estudio de Mercado
- Seguimiento
- Evaluación

#### UTILIZACION DE LOS INSTRUMENTOS

- Diagnóstico

Sirve para conocer la situación de una zona determinada por la que nos permite determinar el grado de utilización de los recursos, su capacidad productiva, sus características edafológicas climatológicas.

- Estudio de la población

Es un instrumento que permite visualizar las características socio-económicas de una determinada comunidad.

Mediante el estudio de la población se puede diseñar la estrategia ideal para llevar a cabo una función específica.

- Programación

Es un instrumento que se utiliza para señalar el conjunto de actividades que serán realizadas en cada área en función a las características de cada una de ellas.

- Estrategias

Este es un instrumento que indica el como realizar una actividad determinada o conjunto de actividades con el fin de cumplir con lo programado.

- Diseño

Es un instrumento que señala los detalles y el esquema de funcionamiento de una actividad determinada. Este instrumento se aplica en todas las actividades programadas; para el área estratégica de regionalización se utilizan para: infraestructura vial; de almacenamiento, y esquema de funcionalidad de las bases.

- Recursos financieros

Son los requerimientos necesarios para el financiamiento de todos los instrumentos requeridos por los programas.

- Impuesto

Es un instrumento que se utiliza para generar ingreso al sector público, mediante el cobro de una tasa determinada de acuerdo al tipo de actividades.

- Investigación Agropecuaria y Forestal

Es un instrumento que lleva a cabo el Ministerio de Agricultura y Ganadería a fin de orientar la conservación y utilización racional de los recursos naturales con el propósito de lograr eficiencia en la producción y productividad de cultivos para el autoconsumo y cultivos de renta.

- Asistencia Técnica a la producción y comercialización

Es un instrumento que transmite los conceptos, métodos e informaciones generales y específicos al productor gestada en las instituciones especializadas en investigación tecnológica.

- Gestiones

Es un instrumento que involucra a todos los aspectos necesarios para un desempeño eficiente de los programas.

- Legislación

Este instrumento nos indica el aspecto legal vigente. Se utilizará principalmente en el programa de adecuación del Aparato Institucional.

- Coordinación

Es un instrumento de enlace de los distintos organismos ejecutores de un programa y/o proyectos.

Se utilizará tanto para con las distintas instituciones que participan en una determinada área (coordinación interinstitucional) o con la población (coordinación zonal).

- Información

Es un instrumento que permite la comunicación entre los distintos niveles que participan en una actividad determinada.

- Organización de Productores

Es un instrumento que permite realizar actividades en forma conjunta con los productores de una zona determinada.

- Seguimiento

Es un instrumento por lo que se acompaña la ejecución de un programa.

Mediante este instrumento, se puede ajustar y/o reprogramar las actividades.

- Evaluación

Es el procedimiento por el cual se compara el resultado que se obtendrá mediante la ejecución de un programa o proyecto contra un nivel básico o criterio objetivo, que a priori ha sido fijado, en relación con el resultado que se desea lograr como producto de dicho proceso.

La misma puede incluir los siguientes aspectos: técnicos, directivos y administrativos, orgánicos, comercialización y económicos.

**CUADRO 2: Identificación de los instrumentos principales del área estratégica Regionalización y Zonificación**

Programas Instrumentos	Orientación de la producción agrop. y forestal.	Asistencia del Aparato Institucional	Participac. más activa de las bases
- Diagnóstico e interpretación	X	X	X
- Estudio de población	X	X	X
- Programación	X	X	X
- Estrategia	X	X	X
- Diseño	X	X	X
- Infraestructura Vial		X	X
- Infraestruct. Almacenam.	X	X	X
- Recursos Financieros		X	X
- Inv. Agropec. y Forestal	X	X	
- Asistencia Técnica	X	X	
- Gestiones	X	X	X
- Impuestos	X	X	
- Legislación		X	X
- Coordinac. Interinstituc.	X	X	X
- Coordinac. c/la población	X	X	X
- Información	X	X	X
- Organización de product.	X		X
- Capacitación	X		X
- Estudio de Mercado	X		X
- Seguimiento	X	X	X
- Evaluación	X	X	X

## 6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

El sub-sistema institucional actual que se encargará del Area de Regionalización y Zonificación, básicamente estará conformada por las siguientes entidades.

### Entidades de Diseño

1. Secretaría Técnica de Planificación - División de Programación Regional.
2. Ministerio de Defensa Nacional (MDN), a través de la Comisión de Desarrollo del Chaco.

### Entidades de Dirección

Son las encargadas de analizar las propuestas, supervisar, coordinar las acciones encomendadas por el equipo de diseño. También deberá buscar los recursos necesarios para la puesta en marcha de los programas. Ellos son:

1. MAG
2. Consejo de Fomento de la Producción Agrícola Nacional.
3. ONCAP
4. Ministerio del Interior.
5. Ministerio de Defensa Nacional
6. MOPC
7. Comisión de Desarrollo Socio-Económico Departamental.
8. Instituciones Financieras.

### Entidades de Ejecución

Son las encargadas de llevar a cabo las instrucciones precisas emanadas por el Equipo de Diseño y sus respectivos Directores. En este grupo estan:

- Dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería: SEAG, DIEAF, SFN.
- Coordinador de Campo de la Oficina Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos.
- Alcaldía Policial
- Cooperativas Locales, Gerencias
- Municipalidades, Crédito Agrícola de Habilitación
- Banco Nacional de Foento y Fondo Ganadero

## 7. DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

### 7.1 Diagnóstico por Marco Programático

Determinación del Marco Programático del Sub-sistema Institucional.

Las entidades identificadas como componente del Sub-sistema Institucional de Regionalización y Zonificación, tienen las siguientes funciones:

Secretaría Técnica de Planificación: Decreto Ley Nº 312 del 6 de marzo de 1962. Una de sus funciones son:

- a) Establecer el plan general de desarrollo y los planes por sectores y regiones;
- b) Someter a consideración del Poder Ejecutivo los planes generales del sector y regiones que enfoquen las actividades de los sectores públicos y privados.

Oficina Nacional de Proyectos: Decreto Nº 13.299 del 30 de junio de 1970. Una de sus funciones es actuar como coordinador de los organismos de la administración central y de las entidades descentralizadas del Gobierno en materia de identificación, promoción, selección y elaboración de estudios vinculados con la formulación y evaluación de proyectos de inversión.

Ministerio del Interior: Decreto Ley Nº 17.511 del 22 de enero de 1947 y Decreto Nº 15.519 del 27 de noviembre de 1965. Una de sus funciones es el régimen de las Municipalidades y la de instalar en cada Departamento, una Delegación de Gobierno.

Banco Nacional de Fomento: Decreto Ley 281 del 14 de marzo de 1961. Las funciones básicamente son: Operaciones de desarrollo, operaciones comerciales y de ahorro y operaciones de crédito agropecuario.

Fondo Ganadero: Decreto Nº 7.383 del 12 de setiembre de 1969. Una de sus funciones: conceder préstamos para el sector ganadero y financiar con sus recursos todos los costos razonables incurridos en la ejecución y administración de cualquier proyecto de desarrollo ganadero dentro del territorio nacional.

Ministerio de Agricultura y Ganadería: Decreto Ley Nº 13.681 del 4 de setiembre de 1950. Sus funciones son:

- Estudio de los recursos económicos del país, su defensa y el control de la explotación.
- La regulación y coordinación económica de la producción agraria y ganadera.
- La investigación relacionada con la producción y productividad.
- Fomento del Cooperativismo u otro tipo de organización.
- Producción y distribución de insumos.
- Provisión de servicios y la fiscalización en el proceso de comercialización.
- Protección y racionalización en el uso de los recursos naturales renovables.

Crédito Agrícola de Habilitación: Ley Nº 551 del 29 de agosto de 1956. Tiene por finalidad prestar servicios de asistencia crediticia, técnica y de organización a los agricultores de bajo nivel de ingresos.

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Base Legal Actual. Decreto Ley Nº 17.511 del 22 de enero de 1947. Decreto Nº 6.456 de 1964. Ley Nº 152/69. Una de sus funciones es: La Dirección de Obras Públicas, Vialidad, Hidráulica y Puentes.

Consejo de Fomento de la Producción Agrícola Nacional (CFPAN): Decreto Nº 16.191 del 28 de mayo de 1980, una de sus funciones es: Promover la política general para el fomento del desarrollo agrícola.

Oficina Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos:

Resolución Nº 150 del CFPAN por la cual se reestructura la ONCP, pasando a constituirse como un organismo especializado de Coordinación y Administración de Proyectos Rural Integrado.

Delegación de Gobierno: Dependencia del Ministerio del Interior, con asiento en cada departamento, que tiene la representación legal del Gobierno Central. Su función principal es la seguridad departamental.

Comisión de Desarrollo del Chaco: A cuyo cargo está el desarrollo integrado de la Región Occidental. Realiza desde la identificación hasta la ejecución de Proyectos.

Cooperativas Locales: Que a través de sus respectivos Consejos Directivos, orientan las actividades de los asociados.

Municipalidades: Ley Nº 222 Orgánica Municipal es la institución encargada de desarrollar, orientar y ordenar la vida social, económica y política de los recursos afincados en el territorio que abarca el distrito.

Comisión de Desarrollo Socio-Económico Departamental: Entidad formada por las autoridades departamentales y representantes de la población, cuyo fin es la promoción del bienestar en el departamento.

**CUADRO 3: Grado de Coincidencia entre el Marco Programático Normativo y el actual**

Grado de Coincidencia  Funciones de los Programas	FUNCIONES MARCO PROGRAM. ACTUAL		
	Coinciden-tes en con-tenido y Dirección	Sólo par-cialmente Coinciden-tes.	Que no aparecen
<p>1. <u>Programa de Orientación a la Producción Agropecuaria y Forestal</u></p> <p>Planificación Normativa/Zona. P/Seleccionar Sist.Prod.Rentable Ident. y Formul. Project. de Inv. Detectar Areas escasa posibilidad de aumento de la producción. Acciones c/partic.productores p/Manejo y Cons. de Suelo Mecanismo y Estrategia p/proveer servicios de apoyo. Sist.Comerc. p/permitir el acceso a los Mercados</p>	x	x x  x x	x x
<p>2. <u>Programa de Adecuación del Aparato Institucional</u></p> <p>Estudio Cober. Institucional Deter. Fact. p/Descentralizar Garantizar el Serv. Apoyo Brindar Infraestructura Establecer vínculos entre planif., ejecutores y población rural.</p>		x x	x x x
<p>3. <u>Programa de Participación más activa de las bases</u></p> <p>Detectar y proveer Proveer Recursos a las bases Despertar Interfes y Cooperación Apoyar iniciativa de la población rural. Orientar, promover y fortalecer actividades comunitarias.</p>		x	x x x x

**CUADRO 4: Marco Programático Subsistema Institucional para cumplir el mandato**

PROGRAMAS \ MANDATOS	Asegurar Producc. Agropec.	Reducir Difer. Interreg.	Asegurar a la poblac. rural bien estar.	Asegurar la Preserv. y Cons. Rec. Naturales.
1. Orientación a la Producción Agropecuaria y Forestal.	x	x	x	△
2. Adecuación Aparato Institucional	△	x	△	△
3. Participación más Activa de las bases		x	x	

x No coincidencia

△ Acciones parciales y/o desusadas

Las entidades que se relacionan con el Area Estratégica de Regionalización y Zonificación, se pueden agrupar en dos:

- Entidades relacionadas en forma directa y la otra en forma indirecta.

Las instituciones que conforman el primer grupo constituyen básicamente las entidades identificadas en el grupo de Diseño y los de relaciones indirectas, aquellas que a través de la ejecución de sus respectivas actividades vienen cumpliendo en partes las funciones de los distintos programas, principalmente, el de la referida a la Orientación a la Producción Agropecuaria y Forestal.

- Las actividades de las instituciones identificadas en el Sub-sistema, tienen una orientación específica y aislada sin considerar a las otras instituciones que operan en el área. Esta situación es menos acentuada en las áreas en donde se viene ejecutando los distintos proyectos de Desarrollo Rural Integrado.
- Para las características que tienen los distintos puntos del país y con el desenvolvimiento a través de las distintas Condiciones de Desarrollo, se puede afirmar que en cada área existe indicio del trabajo con un enfoque regional y/o zonal, pero por limitaciones de diferentes índole no se está pudiendo lograr sus respectivos objetivos.

**7.2 Forma que el Sub-sistema Institucional Actual utiliza los instrumentos**

PROGRAMAS INSTRUMENTOS	Orientac. de la Prod. Agrop.For.	Adecuac. del Apar. Instituc.	Particip. más activa bases
Diagnóstico e Interpretación	△	x	x
Estudio Población	△	x	x
Programación	△	x	x
Estrategia	x	x	x
Diseño	x	x	x
Infraestructura Vial	-	x	x
Infraestructura Almacenamiento	△	△	x
Recursos Financieros	-	△	x
Inv. Agropecuaria Forestal	△	△	-
Asistencia Técnica	△	△	-
Gestiones	△	△	△
Impuestos	x	△	△
Legislación	-	x	△
Coordinación Interinstitucional	△	△	x
Coordinación c/la población	x	x	△
Organización de productores	△	△	△
Capacitación	△	-	x
Estudio Mercado	x		
Seguimiento	x	x	x
Evaluación	x	x	x

x Ausencia del instrumento

△ Utilizado Parcialmente

Con el fin de comparar la instrumentación del Marco Programático Normativo con el Actual, se procedió de la misma forma que el 1er. diagnóstico. En la Matriz Programa-Instrumentos se puede apreciar la escasa utilización de los instrumentos, principalmente los programas de Adecuación del Aparato Institucional y en el de Participación más activa de las bases.

### 7.3 Diagnóstico por autonomía de gestión

La autonomía del sub-sistema institucional del Area de Regionalización y Zonificación no existe, la misma se debe a los siguientes:

#### LIMITANTES LEGALES

- La STP no cuenta con organismos de enlace para llevar a cabo los programas que se originan en la División de Programación Regional. Igual sucede con la Comisión de Desarrollo del Chaco.
- Los Organismos de base conformado por la ya existente a nivel departamental y/o distrital, no son entes reconocidos por el Régimen Legal Vigente.

#### Limitantes Institucionales

- Las instituciones que operan de una u otra forma en las distintas regiones y/o zonas, no tienen suficiente poder de decisión, porque obedece a un sistema centralizado.
- Las actividades que se desarrollan a nivel de campo por los organismos indicado en el sub-sistema, no operan coordinadamente en el sector.

### Limitantes Políticas

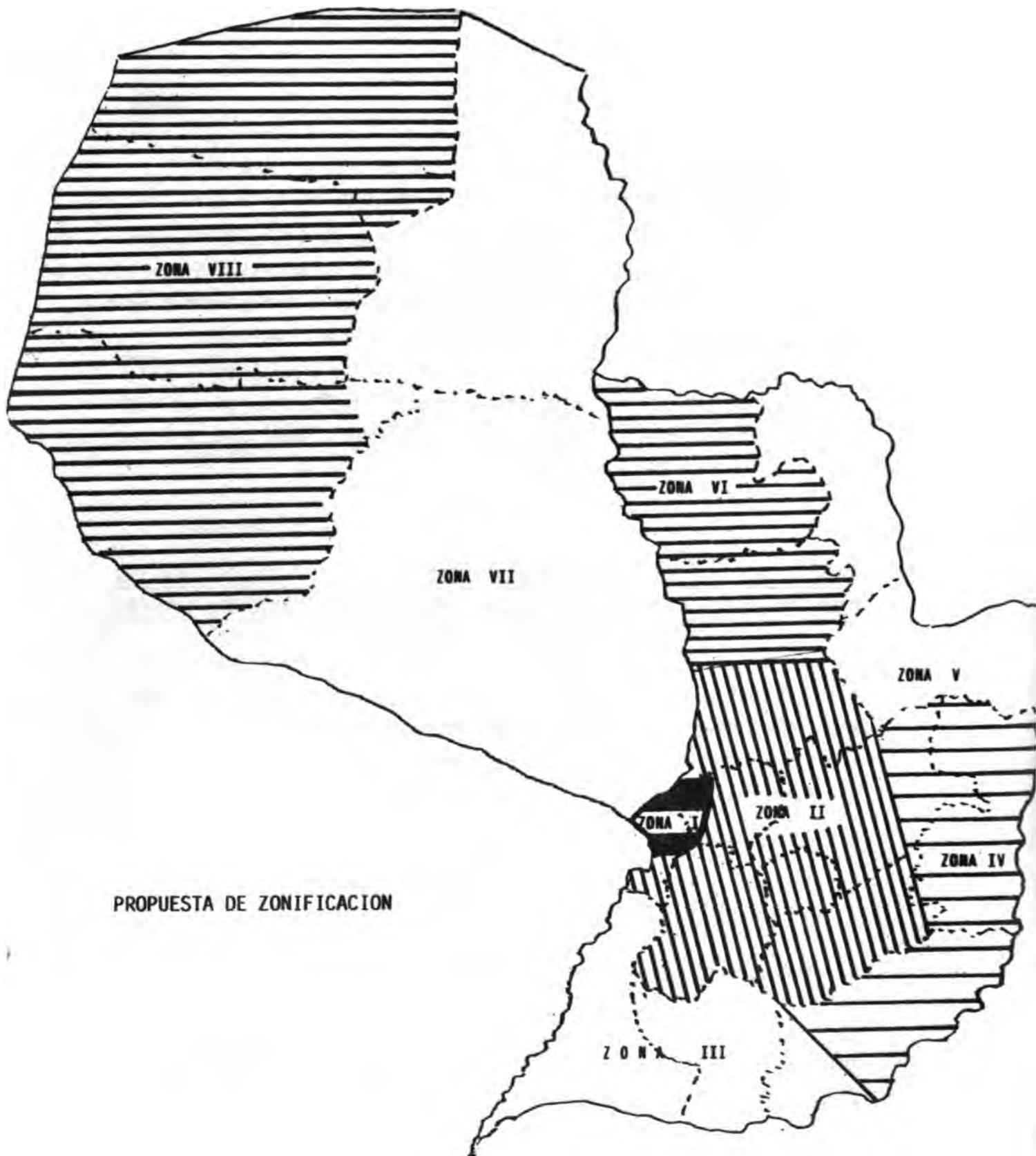
- El accionar del Area de Regionalización y/o Zonificación exigirá que las instituciones tengan la suficiente confianza a sus respectivas dependencias, como para poder delegar los trabajos que vienen haciendo a nivel central.
- La escasez de recursos técnicos y financieros de las organizaciones de base, origina que muchas ideas interesantes no puedan cristalizarse.

### 8. APORTACIONES PARA EL DISEÑO ESTRATEGICO: PROPUESTA DE ZONIFICACION PARA IMPLEMENTAR LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO DEL PARAGUAY

Para configurar la división zonal del país que fuera más apropiada a los requerimientos de la política de desarrollo agropecuario se tomaron en consideración las siguientes variables.

- a. Actividades económicas
- b. Grado de explotación de los recursos naturales renovables.
- c. Acciones gubernamentales en cuanto al apoyo a la producción agropecuaria y forestal.
- d. Influencia de los países limítrofes.

Del análisis de estas cuatro variables surgió una división del país por potencial productivo en las ocho zonas que se señalan en el mapa de la siguiente página.



PROPUESTA DE ZONIFICACION

Las características principales de cada una de las ocho zonas son las siguientes:

ZONA I . Corresponde al área metropolitana de Asunción, abarcando Asunción, norte del Departamento Central y noroeste del Departamento de la Cordillera.

Es un área de asentamiento antiguo, dado que es el entorno inmediato de la ciudad capital.

Existe una alta atomización de los predios, con escasa potencialidad para la expansión de la producción agrícola, en base a la incorporación de nuevas áreas, lo que implica que el aumento de la producción podría lograrse sólo a condición del incremento de la productividad, mediante mayores insumos tecnológicos, manejo adecuado de los suelos, etc.

La ocupación de la mano de obra en el sector agrícola es intensiva, principalmente en explotación horti-granjero. También, en parte, la mano de obra se dedica a actividades secundarias y terciarias.

ZONA II. Corresponde al centro de la Región Occidental, incluye los siguientes Departamentos: Central, al sur; Paraguarí, Cordillera, Guairá, al noroeste, Caaguazú, al sur y noroeste, San Pedro al Sur del río Jejuf.

Aquí se concentra la población más antigua, cuyas actividades básicamente son la agricultura y ganadería. Son suelos de usos muy intensivos, que ocasiona un rendimiento decreciente de los cultivos, en condiciones naturales, debido a la gran pérdida de fertilidad.

La producción agrícola se caracteriza por un alto porcentaje de autoconsumo, con una tendencia a la expansión del cultivo de renta, principalmente algodón y caña de azúcar.

Gradualmente, esta zona, tiende hacia el minifundio de la mayoría de los predios agrícolas, así como, la relativa escasez de suelos con aptitud agrícola, constituye un freno para lograr un mayor dinamismo en el área de siembra de los cultivos tradicionales.

En esta zona existen explotaciones que se dedican a la explotación ganadera.

Las actividades en el sector industrial, también, ocupa un lugar de relevancia, debido que en ella se encuentra localizada la gran mayoría existentes en el país.

De esta zona se originan los grandes contingentes de migración a otras zonas cercanas y los colonizadores de nuevas áreas de asentamiento.

La mayoría de los proyectos de Desarrollo Rural Integrado en el país, se viene ejecutando en esta zona.

ZONA III. Corresponde al triángulo sur occidental del país e incluye los Departamentos de Ñeembucú y Misiones y la parte suroeste de Itapúa.

Esta zona básicamente se caracteriza por conformar una topografía plana y baja, principalmente Ñeembucú, y más alta hacia Misiones.

La estructura agraria, se caracteriza por la presencia de gran mayoría de pequeños y medianos productores y una minoría de grandes propietarios.

La población, se caracteriza por bajo dinamismo, lo que determina una creciente reducción del tamaño de los predios ubicados en tierras de aptitud agrícola, generándose numerosos núcleos de agricultores minifundarios. En cuanto a la actividad ganadera es mas bien extensivo, mas bien del tipo mixto de explotación sobre praderas preferentemente naturales.

ZONA IV . Corresponde a la zona del margen occidental del Río Paraná. Comprende Itapúa Norte, Alto Paraná Sur y este de Caaguazú.

Esta zona constituye un área de recientes asentamientos, provenientes de los departamentos de zona Central y del movimiento migratorio de otros países. Este proceso de ocupación territorial ha permitido consolidar un sector agrícola, cuya explotación principal constituye la soja y el trigo.

La explotación forestal se caracteriza por la tala rasa de grandes extensiones de bosques, con fines agrícolas y ganaderas, ocasionando una rápida reducción de la disponibilidad de recursos forestales.

La población básicamente se dedica en actividades agropecuarias, también servicios y manufacturero.

La conformación topográfica va de ondulada a plana. Los suelos, en su mayor parte, puede ser considerado cultivables, con muy buena productividad. Pero con el correr de los tiempos, si no se establece una medida de control de la erosión, corre grandes riesgos de ser improductivas a corto plazo.

ZONA V. Caracterizada por la influencia de Brasil. Incluye Alto Paraná norte, Canendiyú y Amambay.

Esta zona es de asentamientos recientes, iniciada principalmente en la década del 70. Se caracteriza la población por la alta influencia de los brasileños y con una población rural escasamente poblada.

Los cultivos principales de esta zona es la soja, trigo y el maíz, acompañado por rubros de auto-consumo (poroto, arroz, etc.)

La explotación forestal se ha intensificado en los últimos años, reemplazado por pastura, dando lugar que la actividad ganadera siga incrementándose. Por lo tanto, en esta zona las actividades básicas son la agricultura, explotación forestal y la ganadería. El sector secundario es relativamente estable y el terciario en franco crecimiento.

ZONA VI. Comprende el Departamento de Concepción y el Departamento de San Pedro al norte del Río Jejuí y el Aguaray-guazú.

Los rendimientos agrícolas en esta zona son de medianos a buenos; principalmente algodón, tártago, maíz y mandioca.

La población se concentra en el área rural, quienes se dedican principalmente en la actividad primaria.

Uno de los departamentos que se incluye en esta zona - Concepción - cuenta con 631.000 ha, aproximadamente, de suelos con potencial agrícola, el 70% son de las clases II y III.

En esta zona además se encuentra abundante praderas naturales, en donde se desarrolla también la actividad ganadera.

la explotación de madera se ha reducido bastante, en estos últimos años.

Las actividades en el sector primario, son las más importantes, sin que esto signifique que los sectores secundarios y terciarios no sean relevantes.

ZONA VII. Corresponde al área de influencia de la Colonia Mennonita en el Chaco Central.

Esta zona básicamente incluye el área de influencia de las Colonias Mennonitas, orientada hacia el río Paraguay, en donde se encuentra las explotaciones tanineras. Constituye el área más poblada de la Región Occidental.

En esta zona los pobladores se dedican a la agricultura y ganadería, básicamente. También a la explotación forestal, especialmente, la extracción de quebracho y la elaboración de postes y de leña, son actividades importantes de la zona.

En esta zona la actividad industrial, va en constante progreso, se produce azúcar, queso, aceite de maní, fibra de algodón.

ZONA VIII: Se consideran componentes de esta zona, el área comprendida en la parte norte y al oeste del Chaco Central. Es la menos poblada de la Región Occidental.

La ganadería del tipo extensivo, constituye la actividad principal de esta zona, caracterizado por la falta de manejo y clasificación de ganado. Las pasturas naturales son predominantes en esta zona.

**MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA  
ESTRATEGICA DE ACCION**

**AREA ESTRATEGICA:** <sup>1</sup> **SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DE GENERACION Y TRANSFERENCIA**

**Técnico Encargado:** Rubén Rolón

**1. EL MANDATO DEL AREA ESTRATEGICA**

- a. Asegurar el desarrollo, generación y difusión de los paquetes tecnológicos que sean necesarios para alcanzar la eficiencia productiva que requiera la agricultura paraguaya para aumentar su grado de competitividad.
- b. Asegurar el desarrollo y difusión de los paquetes tecnológicos adecuados a las características naturales de cada zona agrícola del país y a la estructura de las empresas agrícolas y que sea compatible con la utilización de la mano de obra rural.
- c. Garantizar una transferencia y adopción tecnológica oportuna al Sector productor que le permita aprovechar con ventaja las oportunidades que le brinda el mercado interno y externo.
- d. Desarrollar y asegurar la adopción de tecnología de producción que sean compatibles con la política racional de conservación de los recursos naturales.

## 2. LAS AREAS PROBLEMAS

Los problemas más relevantes que presenta el área estratégica del Subsistema Institucional de Generación y Transferencia son los siguientes:

- a. No existen mecanismos para evaluar la demanda real y potencial de tecnología.
- b. La oferta tecnológica no toma en consideración las necesidades reales del país ni tiene la capacidad para responder a los requerimientos de la política de fomento a la producción agropecuaria adaptada al mercado.
- c. La generación de tecnología no toma en consideración la posibilidad de aprovechar y adoptar investigaciones y tecnologías de otros países con condiciones similares a las de Paraguay.
- d. La asistencia técnica para la producción tiene una cobertura muy parcial y no existen los canales adecuados para transmitir y difundir la tecnología generada al sector productor.

## 3. MARCO PROGRAMATICO

- a. Programa de Evaluación de la Demanda Tecnológica que identifique las necesidades y requerimientos de tecnología que tenga el sector y las variaciones en demanda tecnológica derivadas de las políticas y estrategias de desarrollo agrícola y rural que se vayan a implementar en el país y que formule la planificación normativa del sistema nacional de generación y transferencia de tecnología para atender esa demanda.
- b. Programa de Generación y Transferencia de Tecnología que responda a las necesidades de tecnología actuales y potenciales del sector productor y que sea capaz de generar, transmitir y difundir la tecnología de producción agropecuaria adaptada a las condiciones de cada zona del país y a la estructura de las empresas agrícolas para que

éstas puedan responder eficientemente a las oportunidades que les brinde el mercado, dentro de las restricciones que le imponga la política de conservación de los recursos naturales y velando porque las tecnologías generadas sean compatibles con la política de pleno empleo.

- c. Programa de Aprovechamiento y Adaptación de Tecnología que evalúe las tecnologías de producción generadas o en proceso de generación por los sistemas de generación y transferencia tecnológica de otros países de condiciones similares a Paraguay, especialmente Argentina y Brasil y que capte y adapte aquellas tecnologías que puedan ser aprovechadas por el sector productor.
- d. Programa de Asistencia Técnica a la Producción que asegure que las tecnologías apropiadas a los distintos sistemas de producción lleguen a todos los productores agropecuarios del país en condiciones apropiadas para su adopción y en el tiempo oportuno para que el productor pueda aprovechar las oportunidades del mercado.

La correspondencia entre estos programas y los objetivos del mandato se ilustra en el Cuadro Nº 1.

CUADRO 1: Relación del Marco Programático Normativo con el Mandato

Mandatos Programas	Asegurar des. y gen.de tec. p/alcanzar eficiencia	Asegurar des. y dif. de paq.tecnol. adec. a zonas	Garantizar la transf. y adopc. oport.	Desarrollar y aseg. la adopc. de
- De Evaluación de la Demanda Tecnológica	X	X		X
- De Generación y Transf. de Tecnología	X	X	X	X
- De Aprovechamiento y Adaptac. de Tecnología	X	X	X	
- De Asist. Técnica a la Producción	X	X		

#### 4. LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS

Para poder cumplir con los propósitos que se indican en la sección anterior los programas deberán estructurarse para responder a las siguientes funciones:

##### a. Evaluación de la Demanda Tecnológica

- a.1 Adecuar las tareas de investigación agrícola hacia la demanda de tecnología
- a.2 Optimizar el esfuerzo de la investigación hacia rubros que son demandados en el mercado y que puedan ser producidos en el país.
- a.3 Responder en forma ágil a los cambios en la demanda de tecnología y las condiciones de mercado.

b) Generación y Transferencia de Tecnología

- b.1 Generar y difundir paquetes tecnológicos de acuerdo a las características agro-socio-económicas de cada zona.
- b.2 Realizar investigaciones que identifiquen paquetes tecnológicos y rubros que permitan hacer una mayor utilización de mano de obra.
- b.3 Adecuar la generación de tecnología a las condiciones de mercado.
- b.4 Asegurar la adopción de paquetes tecnológicos por parte de los productores.
- b.5 Mejorar la coordinación entre la investigación y la transferencia de tecnología.

c) Adaptación y Aprovechamiento de Tecnología

- c.1 Aprovechar la tecnología desarrollada por centros de investigación con condiciones similares al país.
- c.2 Detectar paquetes tecnológicos aplicables y que puedan ser adaptados a las condiciones del país.
- c.3 Agilizar el proceso de desarrollo tecnológico mediante el intercambio de experiencias y materiales con otros centros de investigación.

d) Asistencia Técnica a la Producción

- d.1 Aumentar la cobertura de la extensión y su eficiencia.

- d.2 Asegurar el acceso de los productores a paquetes tecnológicos que sean apropiados a sus condiciones.

## 5. INSTRUMENTACION

### a) Evaluación de la demanda tecnológica

- a.1 Determinación de las variables que afectan la demanda tecnológica.
- a.2 Identificación de la demanda tecnológica insatisfecha.
- a.3 Determinación de los rubros y características que están siendo demandados en los mercados.
- a.4 Planificación de las actividades de investigación.

### b) Generación y Transferencia de Tecnología

- b.1 Diagnóstico del sistema de generación y transferencia de tecnología.
- b.2 Caracterización de la estructura de las explotaciones y su demanda de tecnología.
- b.3 Identificación de rubros y paquetes tecnológicos que empleen mayor cantidad de mano de obra.
- b.4 Planificación de las actividades de investigación.
- b.5 Aumento en la infraestructura de investigación.
- b.6 Capacitación de recursos humanos.

b.7 Desarrollo de paquetes tecnológicos que incluyan prácticas culturales cuyo impacto ambiental sea mínimo.

b.8 Mejoramiento de la cobertura de la extensión.

b.9 Aumento en la infraestructura de extensión.

b.10 Coordinación entre las labores de investigación y extensión

c) Adaptación y Aprovechamiento de Tecnología

c.1 Identificar los centros de investigación y organismos que están trabajando sobre problemas similares al país.

c.2 Establecer contactos y convenios con los citados centros, con el objeto de intercambiar experiencias y materiales.

c.3 Identificar los rubros y paquetes que pueden ser adaptados.

c.4 Incrementar la captación de cooperación horizontal.

d) Asistencia Técnica a la Producción

d.1 Diagnóstico

d.2 Selección de nuevas áreas a ser beneficiadas.

d.3 Aumento de la infraestructura.

d.4 Mejoramiento de la asignación presupuestaria.

d.5 Equipamiento de las diversas agencias.

d.6 Capacitación de los recursos humanos.



## 6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

### a) Entidades de Diseño

En esta categoría se incluyen:

- La Secretaría Técnica de Planificación (División de Programación Agropecuaria)
- El Gabinete Técnico del MAG.

### b) Entidades de Dirección o Coordinación

En esta categoría se incluyen:

- La Dirección de Investigación y Extensión Agropecuaria y Forestal (DIEAF) es la entidad rectora en el área de investigación.
- El Servicio de Extensión Agrícola - Ganadero (SEAG) es la principal entidad de transferencia de tecnología.

### c) Entidades de Ejecución

Las principales entidades encargadas de la ejecución de la generación y transferencia de tecnología también son el SEAG y la DIEAF.

Las principales de la DIEAF son:

- El Instituto Agronómico Nacional, localizado en Caacupé, es el principal centro de investigación agrícola del país.
- El Centro Regional de Investigación Regional, ubicado en Cap. Miranda.
- El Servicio Nacional de Semillas (SENASE), es el encargado de suministrar.

- El Programa de Desarrollo Ganadero (PRODEGA) encargado de
- El Programa Nacional de Investigación y Extensión Ganadera (PRONIEGA), encargado de la investigación ganadera.
- El Programa Nacional de Tabaco (PRONATA).
- El Proyecto de Investigación y Experimentación Algodonera (PIEA)

También otras instituciones realizan investigación agropecuaria como las Facultad de Ciencias Veterinarias, el Fondo Ganadero con su estancia La Patria, las coop. Mennonitas.

En relación a la transferencia de tecnología, el SEAG es el principal ejecutor aunque varias instituciones también incluyen en sus tareas esta actividad. Estas instituciones son el Banco Nacional de Fomento, el Crédito Agrícola de Habilitación, algunas cooperativas, el Instituto de Bienestar Rural, el Servicio Nacional de Promoción Profesional, etc.

## 7. EL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

### 7.1 Diagnóstico por el Marco Programático

Podría afirmarse que en la práctica, el subsistema institucional aplica los mismos instrumentos que fueron identificados en el marco normativo, aunque hay que aclarar que los objetivos no son siempre coincidentes.

### Programa de Evaluación de Demanda de Tecnología

Para el cumplimiento del mandato, el subsistema institucional se utiliza como metodología lo siguiente: √

- La definición de prioridades y la asignación de recursos a nivel regional y de rubros de producción son los objetivos de política que para el sector agropecuario se formulan en los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social.
- La identificación y relación de las limitantes tecnológicas para rubros de producción en áreas específicas se lleva a cabo de manera informal en las reuniones técnicas y visitas de extensionistas a centros de investigación y campos experimentales, donde el objetivo principal es el de informar sobre los trabajos en progreso, logros posibles en el corto, mediano y largo plazo, resultados alcanzados.

Los productores también participan en la definición de prioridades de manera informal, a través de días de campo realizado en los centros de investigación o fincas de agricultores.

Se podría considerar que no existe una metodología o una sistematización en la determinación de demanda por tecnología, aunque sí existe una determinación empírica de la misma.

En el año 1985 se realizó un primer taller sobre la demanda y oferta de tecnología existente en el país, lo que indica que existe un

interés y un esfuerzo en el sentido de sistematizar estas acciones y dar cumplimiento al mandato.

### Programa de Generación y Transferencia Tecnológica

Las funciones de este programa son en su mayoría sólo parcialmente coincidentes con las funciones del marco programático normativo. Los esfuerzos por llegar a una sistematización en las tareas de generación y transferencia de tecnología han sido exitosos en algunos casos, aunque en otros es necesario seguir insistiendo.

Existe una capacidad operativa de desarrollar este programa aunque en la práctica está subutilizada, y por lo tanto convendría adecuarla antes de empezar o redefinir o compatibilizar las acciones futuras en la generación y transferencia de tecnología.

### Adaptación y Aprovechamiento de Tecnología

Quizás el programa en donde haya mayor coincidencia entre el marco programático normativo y el actual sea este. Los trabajos de investigación están basados realmente en adoptar tecnología generada en otros centros y no basados en investigación pura. No solamente la tecnología desarrollada en países limítrofes es aprovechada en el país sino también en los grandes centros de investigación como el CIMMYT, el CIAT, el CIRF son adaptados a las condiciones del país. Por lo tanto, en este caso las funciones son coincidentes.

### Programa de Asistencia Técnica a la Producción

Los trabajos en esta área son los que presentan un mejor campo en donde expandir el esfuerzo. La cobertura del Servicio de Extensión Agrícola es limitada y lo que se pretende con este programa es aumentar el grado de cobertura y la eficiencia del mismo.

El aumento del grado de cobertura, aunque continuo, fue lento y gradual, por lo que el programa pretende aumentar sustancialmente el mismo de tal forma a hacer más efectiva la acción de la transferencia de tecnología.

Esta función por lo tanto es coincidente con el marco normativo, aunque quizás la velocidad de implementación no haya sido la deseada.

A continuación se presenta la matriz programa-mandato actual

**CORRESPONDENCIA PROGRAMA-MANDATOS ACTUALES**

Mandatos \ Programas	Asegurar des. y gen.de tec. p/alcanzar eficiencia	Asegurar des. y dif. de paq.tecnol. adec. a zonas	Garantizar la transf. y adopc. oport.	Desarrollar y aseg. la adopc. de
- De Evaluación de la Demanda Tecnológica	△	△		x
- De Generación y Transf. de Tecnología	△	⊗	△	△
- De Aprovechamiento y Adaptac. de Tecnología	⊗	⊗	⊗	
- De Asist. Técnica a la Producción	△	△		

⊗ Coincidente

△ Sólo parcialmente coincidente

x No coincidente

## 7.2 Diagnóstico por Instrumentación

### Programa de la Evaluación de Demanda Tecnológica

Los primeros esfuerzos en sistematizar la evaluación de la demanda tecnológica fueron realizadas en el año 1985. Como conclusión ya existen estimaciones de la oferta y demanda de tecnología existentes y por lo tanto esa información ya puede ser utilizada por los responsables de la generación de tecnología.

Aun no puede decirse que exista un sistema o metodología y que todos los esfuerzos en este campo ya han sido agotados. El esfuerzo es aún incipiente por lo que es imposible aún determinar si la metodología es correcta. Habría que seguir insistiendo en este campo para alcanzar los objetivos propuestos.

### Programa de Generación y Transferencia de Tecnología

Los instrumentos utilizados para este programa necesitan una mayor coordinación y para poder asegurar que se cumplan los objetivos del mandato.

Para lo mismo es necesario también un buen diagnóstico y planificación de las actividades de la investigación coordinado con una transferencia de tecnología de una mayor cobertura y eficiente.

La inclusión de los mandatos en la investigación permitirán alcanzar los objetivos propuestos.

### Programa de Adaptación y Aprovechamiento Tecnológico

Como se mencionó anteriormente, este programa probablemente sea el de mayor coincidencia entre las funciones e instrumentos para con-

seguir los objetivos del mismo.

La firma de convenios de cooperación técnica con agencias de cooperación bilateral o multilaterales le ha permitido a la investigación contar con apoyo y materiales que le han sido adaptados a las condiciones del país y una serie de rubros y variedades que hoy son cultivados en todo el país, fueron producto de este esfuerzo.

La intención debería ser una que siga manteniendo y mejorando la captación de la cooperación técnica y financiera para seguir con estos trabajos.

#### Programa de Asistencia Técnica a la Producción

Dentro de este programa, los instrumentos utilizados pueden considerarse no muy satisfactorios pues la metodología aplicada presenta limitantes tales como:

- La cobertura alcanza solamente el 11% de los productores en sus respectivas áreas de influencia.
- Sólo el 6% del tiempo dedicado por los extensionistas estuvo orientado a emplear medios masivos.
- En algunos casos, es escasa o inadecuada la información que tienen los extensionistas para difundir.

Por lo tanto será necesario hacer más eficiente el aparato de transferencia de tecnología, de modo que se puede asegurar la adopción de tecnología por parte de los productores. Al mismo tiempo, es necesario definir en qué campos se pondrá mayor énfasis para poder dinamizarlos.

### 7.3 Diagnóstico por Autonomía de Gestión

- Las limitantes legales

Las dos principales entidades encargadas de la dirección son bastante autónomas por lo que en ciertos casos existen conflictos en la delimitación de sus funciones.

- Las limitantes Institucionales

El hecho de que las entidades sean autónomas en ciertos casos lleva a conflictos o rivalidades en el accionar y al mismo tiempo a duplicar las acciones.

La "validación" de tecnología por parte del SEAG, quizás podría formarse como ejemplo.

- Las limitantes políticas

Existen algunas limitantes que podrían entorpecer la coordinación de actividades pero en último caso siempre se depende de las decisiones tomadas en instancias superiores.

**MARCO PROGRAMATICO Y DIAGNOSTICO POR AREA  
ESTRATEGICA DE ACCION**

**AREA ESTRATEGICA: "MARCO INSTITUCIONAL**

**Técnico Encargado: Wilfrido Zárate**

**1. EL MANDATO DEL AREA ESTRATEGICA**

- a. Garantizar que los servicios públicos de fomento de la producción lleguen a todos los sectores productivos en forma eficiente.
- b. Garantizar una adecuada y eficiente coordinación de las acciones institucionales en las área de producción, comercialización y exportación.
- c. Orientar los programas del sector público agrícola hacia acciones que permitan el acceso de los sectores marginales a los recursos productivos.
- d. Estructurar organismos públicos que pongan en práctica las políticas conservacionistas de los recursos naturales.

**2. LAS AREAS PROBLEMAS**

Los problemas más relevantes que presenta el área estrategica del Marco Institucional son los siguientes:

- a. La estructura organizativa institucional es inadecuada para cumplir con sus objetivos y funciones.
- b. La asignación presupuestaria es insuficiente y la ejecución de la misma es deficitaria.

- c. Los recursos humanos de que se dispone en muchos de los casos no son ideales y el manejo de este recurso también se tienen casos que dista de lo ideal.
- d. La legislación y reglamentación institucional es inadecuada y muchas veces repetitivas y contradictorias.

### 3. EL MARCO PROGRAMATICO NORMATIVO

De acuerdo con la identificación de áreas problema el marco programático más adecuado para cumplir con el mandato sería, precisamente, aquel cuya orientación respondiera a la solución de esos problemas. Este marco programático normativo estaría entonces estructurado de la siguiente forma:

- a. Programa de estructura organizativa que estructurará las instituciones públicas para garantizar un eficiente y oportuno servicio de sus funciones asegurando que llegue a todos los productores del territorio nacional en forma coordinada, atendiendo en forma primordial los sectores marginales y la conservación de los recursos nacionales.
- b. Programa de asignación y ejecución presupuestaria que permita a las instituciones la asignación y disponibilidad presupuestaria acorde a sus funciones.
- c. Programa de recursos humanos y su manejo que permita a las entidades públicas disponer de personal capacitado y competente para realizar sus funciones y que asegure que este personal sea utilizado eficientemente y para los fines de programas de desarrollo establecidos por el Gobierno.

- d. Programa de legislación y reglamentación que asegure a cada entidad del sector público disponga del ámbito legal adecuado a sus funciones y responsabilidades, goce de la suficiente autonomía y jerarquía operativa para desempeñar su mandato específico y elimine los conflictos de intereses y las duplicidades y contradicciones entre instituciones.

La correspondencia entre estos programas y los objetivos del mandato se ilustra en el Cuadro 1.

#### 4. LAS FUNCIONES DE LOS PROGRAMAS

Para poder cumplir con los propósitos que se indican en la sección anterior los programas deberían estructurarse para responder a las siguientes funciones:

- a. Programa de estructura organizativa

- a.1 Organizar el desempeño de las distintas entidades que componen el sector público para el desarrollo agrícola y rural en términos del cumplimiento de los mandatos a ellas encomendados y proponer los cambios y modificaciones que sea necesario para mejorar la eficiencia de todo el aparato institucional.
- a.2 Formular los cambios en estructura, las modificaciones que haya que introducir y los procedimientos que se tengan que seguir para modernizar y actualizar el sistema institucional para que pueda cumplir adecuadamente con el mandato de la estrategia de desarrollo agrícola y rural.

- a.3 Diseñar la estructura orgánica de las entidades que haya que crear y de aquellas que haya que modificar para hacer más eficiente el sistema institucional.
  - a.4 Formular las estrategias y procedimientos operativos para programar la sustitución y/o absorción e integración de entidades redundantes y/o absoletas del sistema institucional.
  - a.5 Elaborar los Manuales contables, administrativos, gerenciales, de procedimientos, etc, que sean necesarios para el buen funcionamiento de las entidades del sistema institucional.
  - a.6 Identificar los requerimientos en recursos humanos de cada entidad en cantidad y calidad y diseñar las funciones en cada puesto y posición.
  - a.7 Establecer los procedimientos y constituir los mecanismos administrativos e instancias ejecutoras apropiadas para implementar los cambios y modificaciones en el sistema institucional que hayan sido autorizados por el Gobierno.
  - a.8 ejecutar los cambios y modificaciones en el sistema institucional de acuerdo a la estrategia y programación establecida.
- b. Programa de asignación y ejecución presupuestaria
- b.1 Establecer mecanismos que determinen las necesidades y asignen los recursos presupuestarios necesarios de las instituciones públicas encargadas del desarrollo agrícola y rural.

- b.2 Elaborar los Manuales contables, administrativos, de procedimientos, etc, que sean necesarios para el eficiente uso de los recursos disponibles.
- b.3 Establecer los mecanismos administrativos e instancias ejecutoras apropiadas para implementar los cambios y modificaciones necesarias para la ejecución presupuestaria.
- b.4 Identificar sistemas de seguimientos y evaluación de la utilización de los recursos disponibles para optimizar su aplicación.

c. Programa de recursos humanos y su manejo

- c.1 Identificar los requerimientos de recursos humanos de cada entidad en cantidad y calidad y diseñar las funciones responsabilidades, requerimientos y calificaciones de cada puesto y posición.
- c.2 Implementar un sistema de selección del personal en base a los requerimientos de cada entidad.
- c.3 Establecer los procedimientos y programas de capacitación del personal conforme a las necesidades y funciones del sector público para el desarrollo agrícola y rural.
- c.4 Implementar políticas y estrategias que permita que el personal disponible sea utilizado en el rol que le corresponde en forma eficiente y asegure su participación en el desarrollo nacional.

d. Programa de legislación y reglamentación

d.1 Evaluar la legislación vigente de cada institución del sector público responsable del desarrollo agrícola y rural en términos del cumplimiento de los mandatos a ellas encomendados y proponer los cambios y modificaciones conforme a las funciones a ellas asignadas.

d.2 Establecer los mecanismos que aseguren la aplicación de los cambios y modificaciones propuestas en la legislación.

5. INSTRUMENTACION

Para la realización del mandato el área estratégica del Marco Institucional requiere de una serie de instrumentos específicos de los cuales los más importantes serían los siguientes:

a. El diagnóstico institucional se deberá de realizar en forma global con el fin de conocer la realidad de la estructura organizativa institucional, la asignación y ejecución presupuestaria, los recursos humanos disponibles y su manejo y la legislación y reglamentación existente de las instituciones públicas.

b. La planificación de la estructura organizativa de las instituciones públicas de tal forma a adecuarla a las funciones que le atañen y ofrecer un eficiente y oportuno servicio.

La programación se encargará de realizar la asignación presupuestaria en base a las necesidades para cumplir con sus funciones específicas y además de programar la ejecución del mismo

en el momento oportuno. Por otra parte realizará el programa de utilización eficiente del recurso humano disponible y la incorporación de nuevos si fuere necesario en base a las funciones que debe cumplir.

- d. Diseño, este se encargará de diseñar el esquema de organización de las Instituciones de tal manera que pueda responder en forma eficiente a sus funciones.
- e. Legislación, elaborará los proyectos de las leyes que aseguren a las instituciones el marco legal adecuado para el buen desempeño de sus funciones.
- f. Reordenamiento Institucional, en base a la planificación de las actividades y al diseño institucional elaborado, se encargará de poner en práctica el reordenamiento institucional.
- g. Coordinación se encargará de coordinar las actividades de las instituciones para que no se realicen en forma duplicada, así mismo coordinará las actividades entre instituciones para el mejor desempeño en el cumplimiento de las respectivas responsabilidades.
- h. Infraestructura, para los casos necesarios proveerá el espacio físico, ya sea ampliación o nueva construcción acorde a las obligaciones a ser cumplidas por cada institución.

- i. Equipamiento, tendrá como función dotar del equipamiento necesario para facilitar las tareas y obligaciones pertinentes.
- j. Apoyo presupuestario, que es la que deberá de proveer el recurso necesario a las instituciones a fin de desarrollar sus funciones sin tropiezos económicos.
- k. Selección del personal, se deberá de realizar una más rigurosa selección del recurso humano necesario conforme a las funciones que se le asignará y así realizar sus labores en forma eficiente.
- l. Administración, realizará una buena administración de los recursos asignados, como así también el eficiente uso del recurso humano disponible. Deberá de preparar los medios necesarios para cumplir eficientemente con el área que le compete, como ser manuales administrativos, gerenciales, contables, de procedimientos, etc.
- m. Capacitación, se encargará de identificar las áreas donde sean necesarios fortalecer el nivel técnico del personal conforme al adelanto tecnológico y preparar un programa de capacitación no sólo para las áreas deficitarias sino también adelantándose a los hechos (prever posibles deficiencias).
- n. Seguimiento, que es la que se encargará de velar en la realización de las metas a corto y largo plazo establecidas por las instituciones y si no son cumplidas eficientemente sugerir modificaciones para lograrlo.
- ñ. Evaluación, es la que se encargará de identificar las acciones ya sean positivas o negativas realizadas por las instituciones en cada área de acción. Esto es a los efectos de que si las acciones no son las esperadas corregirlos y mejorar su eficiencia.

Identificación de los instrumentos principales  
del área estratégica Marco Institucional

	Estructura Organizativa	Asig. y Ejec Presupuest.	Recursos Humana y su manejo	Legislación y Reglament.
Diagnóstico Inst.	x	x	x	x
Planificación	△			
Programación		△	x	
Diseño	x			
Legislación	△			△
Reordenamiento Institucional	x			
Coordinación	x			
Infraestructura	⊗			
Equipamiento	⊗			
Apoyo Presupuest	△	△	△	
Selección de Personal	x		x	
Administración	△	△	△	
Capacitación	△		△	
Seguimiento	x	x	x	x
Evaluación	x	x	x	x

Notación:    ⊗ Coincidente  
                  △ Parcialmente coincidente  
                  x No coincidente

## 6. EL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DEL AREA ESTRATEGICA

### - Entidades de diseño, dirección y ejecución

#### . Poder Ejecutivo:

Presidencia de la República  
Secretaría Técnica de Planificación  
Dirección de Administración de Desarrollo

Ministerio de Agricultura y Ganadería  
Dirección General  
Secretaría General  
Gabinete Técnico.

#### a. Secretaría Técnica de Planificación

Creada por Decreto Ley N° 312 y aprobado por Ley N° 841 del 14 de diciembre de 1962.

Entre las funciones principales de elaborar estudios, planes, coordinar programas, evaluar la ejecución de los planes y programas, etc, como de los incisos de sus funciones específicas cita como función la "reglamentación o reformas en la administración pública, y en general todas las medidas que crea necesarias para el mejor cumplimiento de su misión".

#### b. Ministerio de Agricultura y Ganadería

Decreto Ley N° 13.681 por el cual se crean los Ministerios de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Industria y Comercio, en descentralización del Ministerio de Economía.

Son funciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería: los servicios de defensa y estímulo a la producción agrícola, ganadera y forestal; el estudio de los recursos económicos del país.

- Para el mandato de una adecuada y eficiente coordinación de las acciones institucionales en las áreas de producción, comercialización y exportación, si bien es cierto que existen instituciones que realizan estas funciones con programas específicos, lo realizan sin coordinar sus actividades y esto supone que resta eficiencia.
- Las acciones del sector público agrícola que permitan el acceso de los sectores marginales a los recursos productivos, se puede mencionar que la estructura organizativa es parcialmente coincidente con este objetivo, así también la asignación y ejecución presupuestaria y los recursos humanos.
- La estructuración de los organismos públicos que pongan en práctica políticas conservacionistas son parcialmente coincidentes en la base legal para el funcionamiento institucional y por ende la estructura organizativa y la asignación y manejo de los recursos humanos.

Por otra parte, conforme al marco programático normativo, las instituciones responsables del "marco institucional" para cumplir con el mandato del desarrollo sectorial, disponen de instrumentos específicos y entre otros se puede mencionar:

- La evaluación institucional es realizada en forma muy incipiente y quizás se pueda decir casi inexistente, a consecuencia de esto los cambios que se necesitan en la estructura y procedimientos para la modernización. Lo mismo se puede decir en relación al diseño de la estructura orgánica.
- La administración de la estructura organizativa, la asignación y ejecución presupuestaria y el programa de recursos humanos, es necesario actualizar ya que es realizado en forma parcial y sin coordinar las actividades.

su defensa y el control de la exportación de los mismos a excepción de los vinculados al subsuelo, la educación técnica la orientación profesional y la programación de conocimientos aplicados; el regimen de créditos agropecuarios y las cuestiones relativas al cooperativismo, la regulación y coordinación de la producción agraria y ganadera; las estadísticas agrícolas y económicas; las cuestiones de tierras y colonización; los servicios cooperativos internacionales de agricultura y ganadería, y el regimen fundiario, la migración interior, la inmigración y la repatriación.

c. Gabinete Técnico

Creada por Ley Nº 479 de Presupuesto del año 1975, promulgada por el Poder Ejecutivo el 27 de noviembre de 1974.

El Gabinete Técnico depende directamente del Ministro y es la unidad técnica responsable de la elaboración de planes del sector agropecuario y de los recursos naturales renovable.

7. EL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

- Primer paso del diagnóstico

Del análisis de la coincidencia de los mandatos institucionales con el programa normativo, se puede decir que:

Para garantizar los servicios públicos de fomento a los sectores productivos en forma eficiente, tiene entes encargados para realizar los mismos, asignando recursos humanos, económicos y bases legales que adecuan sus funciones. Se puede decir que estas actividades o programas se realizan en forma parcialmente coincidente.

- La identificación de los recursos humanos muchas veces no responden a las necesidades institucionales, sino a meros intereses políticos o personales.
  - Los mecanismos administrativos e instancias ejecutoras en muchos de los casos no implementan los cambios y modificaciones institucionales por responder a presiones políticas o a otros sectores interesados.
  - La asignación y ejecución presupuestaria es realizada sin considerar el papel que le corresponde a las instituciones para el desarrollo del sector, además los seguimientos a la utilización o aplicación presupuestaria es casi nula.
  - La capacitación del personal es una de las áreas mejor atendidas ya que normalmente están saliendo técnicos al exterior, pero es un área que se puede atender mejor.
  - Las políticas y estrategias de una eficiente utilización del personal no pueden ser mencionadas ya que las distintas instituciones actúan en forma aislada.
- Segundo paso del diagnóstico

De la comparación de la instrumentación normativa y la positiva, del desempeño institucional, se observan claras deficiencias ya que no son coincidentes.

Especialmente se puede citar las no coincidentes en el diagnóstico institucional, diseño, reordenamiento institucional, selección de personal, coordinación, seguimiento y evaluación.

Los otros instrumentos son parcialmente coincidentes y no coincidentes sólo en la dotación de infraestructuras y la provisión de equipamientos.

- Diagnóstico por Autonomía de Gestión

- Limitante Legal: Las bases legales que norman las funciones de las instituciones públicas son muy generales, esto hace que en algunos casos se superpongan las actividades que se les asignan y por falta de una coordinación de las mismas sobrevienen choques institucionales.

En otros casos como el MAG, no cuenta con una carta orgánica en la cual pueda basar sus actividades con claridad y eficiencia.

- Limitante institucional: Las instituciones públicas por falta de coordinación cuando tienen funciones complementarias, las realizan en forma aislada lo cual resta eficiencia. También se puede mencionar instituciones que entran a realizar actividades no específicas de su competencia.

- Limitantes políticas: Los intereses de grupos y la toma de decisiones centralizada vigente en el país, hacen que las medidas normativas o correctivas en muchos casos no sean aplicados o son inoportunos.

**A N E X O     I I**

**EJERCICIO DE SELECCION Y PRIORIZACION  
DE OBJETIVOS ESPECIFICOS**



**EJERCICIO DE SELECCION Y PRIORIZACION DE OBJETIVOS ESPECIFICOS  
DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL**

Con fines estrictamente didácticos y para que los participantes al Taller pudieran practicar los procedimientos de selección y priorización se realizó un ejercicio con los 51 objetivos específicos del Plan del Sector Agropecuario y Forestal que se identifica en el Capítulo III, Sección 1 del documento del Plan Nacional de Desarrollo 1985-89. Estos objetivos fueron los siguientes:

Nº	AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS ESPECIFICOS
1	M.I	Adoptar planes operativos anuales para cada dependencia de las instituciones.
2	M.I.	Realizar evaluaciones sistemáticas de las acciones de los sectores.
3	I.C	Adoptar sistemas de priorización de proyectos e inversiones en el sector.
4	I.C	Dinamizar la provisión de recursos para el financiamiento de los proyectos aprobados.
5	C.E	Establecer un Banco de Tierras que opere como un fondo financiero rotativo y que sirva para la recuperación de los créditos y dinamizar el mercado de tierras controlando la gradual distribución de las mismas a los efectos de poder cubrir la demanda social.
6	C.E I.C I.T.T	Consolidar las colonias a los efectos del fortalecimiento socio-económico de áreas productoras construyendo y manteniendo caminos rurales e implementando servicios de apoyo y otras de infraestructura y servicio.

---

Nº	AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS ESPECIFICOS
7	C.E	Adquisición de nuevas tierras por el Gobierno para seguir con la política de Reforma Agraria y planificación eficiente de las nuevas.
8	C.E	Revisar la legislación vigente con el fin de establecer la superficie máxima de que puede ser propietaria una persona natural o jurídica.
9	C.E	Actualización, implementación y seguimiento del Estatuto Agrario y reglamentación de la parcelación de lotes a través de los procedimientos de herencia.
10	C.E	Implementación de gravámenes progresivos en áreas improductivas y/o superficies mayores a la máxima que puede poseer una persona natural o jurídica. Los fondos provienen de estos impuestos irán al Banco de Tierras (ver objetivo 5).
11	C	Formular e implementar un Plan Nacional de Comercialización de ámbito intersectorial (agricultura y comercio) que sirva para orientar las acciones del Gobierno en relación a los objetivos de aumento y diversificación de exportaciones, abastecimiento alimentario y elevación del nivel de ingresos del sector productor.
12	R.Z C.E	Realización de estudios por áreas agroecológicas y socio-económicas homogéneas a los efectos de poder realizar un reordenamiento parcelario y alcanzar gradualmente un tamaño óptimo de las explotaciones agropecuarias y forestales.
13	C.E	Implementación de programas de consolidación de colonias y una planificación más integral de los nuevos asentamientos a los efectos de que las nuevas zonas de colonización tengan una mayor productividad.

---

Nº	AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS ESPECIFICOS
14	C D.E	Tratar de usar, como precios indicativos los precios de los mercados vecinos de tal forma que los precios domésticos no superen los precios referenciales incluyendo el costo del flete.
15	C	Tratar de diversificar las exportaciones buscando ventajas comparativas agro-económicas y utilizando eficientemente los recursos escasos que se disponen.
16	R.N	Promover una mayor concientización de la sociedad sobre la importancia de conservación y el uso racional de los recursos naturales.
17	R.N M.I	Crear una institución específica responsable del manejo y conservación de los recursos naturales con un nivel jerárquico que le permita ejercer adecuadamente sus funciones.
18	M.I	Reestructuración de las instituciones del sector público agropecuario y forestal en la cual se definan las atribuciones de cada institución, se expliciten los mecanismos de coordinación interinstitucional y una mejor capacidad de planificación en el contexto en que operan las instituciones.
19		Adoptar planes operativos anuales para cada dependencia de las instituciones.
20		Adoptar sistemas de priorización de proyectos e inversiones en el sector.
21	C	Ampliar la cobertura de los precios de referencia a un mayor número de productos.
22	C.E	Dinamizar los trámites administrativos para el reconocimiento jurídico de las cooperativas.

---

Nº	AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS ESPECIFICOS
23	C.E	Crear instituciones o entidades de fomento y apoyo cooperativo tales como: instituto de desarrollo cooperativo, banco cooperativo, etc.
24	C.E	Crear nuevas entidades de desarrollo agrario, o reactivación de figuras ya existentes, propias de los productores, tales como: cajas de ahorros rurales, fundaciones, cámaras, consorcios, mingas, etc.
25	C.E	Proteger legalmente a los Comités y pre-cooperativas de agricultores hasta su reconocimiento como cooperativas.
26	C.E I.T.T R.Z	Realizar investigaciones en aquellos rubros que requieren mayor utilización de mano de obra a los efectos de absorber el exceso regional y estacional de la misma.
27	I.TT	Alcanzar el desarrollo e implementación de un sistema de investigación y transferencia de tecnología en el cual participen coordinadamente la investigación, la educación universitaria y los servicios de transferencia de tecnología.
28	I.T.T	Establecer un mecanismo efectivo suprainstitucional de control y evaluación continua de los resultados de la investigación y extensión agropecuaria.
29	I.T.T	Aprovechar y adoptar las investigaciones y tecnologías desarrolladas por otros centros de investigaciones regionales especialmente INTA Y EMBRAPA a fin de optimizar las inversiones y esfuerzos nacionales en este campo.
30	I.T.T R.Z	Capacitar a los técnicos del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología para que puedan desarrollar investigaciones por sistemas o unidades de producción.

---

Nº	AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS ESPECIFICOS
31	I.T.T	Estimular y difundir la pequeña industria de transformación.
32	I.T.T	Evaluar el modelo de transferencia de tecnología y estudiar y desarrollar cambios y modificaciones a fin de adaptarlo a las necesidades de un sector agropecuario en proceso de modernización y crecimiento.
33	I.C	Proveer créditos a mediano y largo plazo a fin de permitir a los pequeños y medianos productores elevar paulatinamente la capitalización de sus explotaciones.
34	I.C C.E	Asignar un porcentaje creciente de la cartera crediticia para las Asociaciones de Agricultores.
35	I.C	Establecer un seguro agrícola que permita articular el crédito con los riesgos de producción.
36	I.C R.Z M.I	Descentralizar el proceso de tramitación y concesión de créditos y agilizar las negociaciones a fin de asegurar la asignación oportuna a todos los productores del país.
37	I.C	Fomentar el desarrollo del autofinanciamiento a través del desarrollo de cajas de ahorro, fundaciones, mingas, etc.
38	R.N	Completar el inventario de la fauna y flora silvestres.
39	R.N	Controlar el manejo del suelo completando el levantamiento, clasificación y mapeo del suelo e instalando una red de estaciones de observación en todo el país.
40	R.N	Desarrollar el levantamiento y mapeo de las cuencas hidrográficas.

---

Nº	AREA ESTRATEGICA	OBJETIVOS ESPECIFICOS
41	R.N R.Z	Elaborar un mapa por zonas ecológicas.
42	R.N R.Z	Planificar el uso de la tierra en base a su potencialidad.
43	R.N	Crear un sistema de protección de áreas en que se presenten síntomas y riesgos de desequilibrio ecológico a nivel local y regional.
44	R.N	Crear un sistema nacional de unidades de conservación con planes de manejo para cada unidad.
45	R.N I.T.T	Promover la conservación y manejo de los suelos en la utilización de diferentes prácticas de cultivo.
46	R.N I.C	Incluir en la planificación de obras de infraestructura e industrias la evaluación de su impacto ambiental.
47	C	Creación y mejoramiento de los Centros de Acopios Regionales y Mercados en origen.
48	C	Fomentar la organización de los productores a fin de mejorar su capacidad de negociación.
49	C	Identificar nuevos mercados de exportación para rubros donde el país tiene ventajas comparativas.
50	C	Asegurar la participación efectiva del sector productor en la negociación de los precios de referencia anuales.
51	C	Agilizar y simplificar los trámites de exportación de productos agropecuarios.

---

De estos 51 objetivos se seleccionaron 34, los cuales alcanzaron el orden de prioridad que se señala a continuación:

Prioridad 1 (24 objetivos)

<u>Area Estratégica</u>	<u>Objetivo específico</u>
M.I	Adoptar planes operativos anuales para cada dependencia de las instituciones del Sector Público Agropecuario.
M.I	Adoptar sistemas de priorización de proyectos e inversiones en el sector agropecuario.
M.I	Crear una institución específica responsable del manejo y conservación de los recursos naturales con un nivel jerárquico que le permita ejercer adecuadamente sus funciones.
M.I e I.C	Dinamizar la provisión de recursos para el financiamiento de los proyectos aprobados.
M.I- R.Z - I.C	Descentralizar el proceso de tramitación y concesión de créditos y agilizar las negociaciones a fin de asegurar la asignación oportuna a todos los productores del país.
M.I - C	Agilizar y simplificar los trámites de exportación de productos agropecuarios.
C.E	Agilización e implementación y seguimiento del Estatuto Agrario y reglamentación de la parcelación de lotes a través de los procesos de herencia.
C.E	Implementación de programas de consolidación de colonias y una planificación más integral de los nuevos asentamientos a los efectos de que las nuevas zonas de colonización tengan una mayor productividad.
C.E	Proteger legalmente a los Comités y pre-cooperativas de agricultores hasta su reconocimiento como cooperativas.

Area estratégica

Objetivo específico

- C.E - I.T.T - R.Z Realizar investigaciones en aquellos rubros que requieran mayor utilización de mano de obra a los efectos de absorber el exceso regional y estacional de la misma.
- C.E e I.C Proveer créditos a mediano y largo plazo a fin de permitir a los pequeños y medianos productores elevar paulatinamente la capitalización de sus explotaciones.
- C Formular e implementar un Plan Nacional de Comercialización de ámbito intersectorial (agricultura y comercio) que sirva para orientar las acciones del Gobierno en relación a los objetivos de aumento y diversificación de las exportaciones, abastecimiento alimentario y elevación del nivel de ingreso del sector productor.
- C Tratar de diversificar las exportaciones buscando ventajas comparativas agroeconómicas y utilizando eficientemente los recursos escasos que se disponen.
- C Capacitación y mejoramiento de los Centros de Acopio Regionales y Mercados en Origen.
- C Fomentar la organización de agricultores a fin de mejorar su poder negociador en el mercado.
- R.N Promover una mayor concientización de la sociedad sobre la importancia de la conservación y el uso racional de los recursos naturales.
- R.N Controlar el manejo del suelo completando el levantamiento, clasificación y mapeo del suelo e instalando una red de estaciones de observación en todo el país.
- R.N Planificar el uso de la tierra en base a su potencialidad ecológica.
- R.N - I.T.T Promover la conservación y manejo de los suelos en la aplicación y utilización de diferentes prácticas de cultivo.

Area Estratégica

Objetivos específicos

- |           |   |
|-----------|---|
| R.N - I.C | Incluir en la planificación de obras de infraestructura e industrias la evaluación de su impacto ambiental.   |
| I.T.T     | Alcanzar el desarrollo e implementación de un sistema de investigación y transferencia de tecnología en el cual participen coordinadamente la investigación, la educación universitaria y los servicios de transferencia de tecnología. |
| I.T.T     | Aprovechar y adaptar las investigaciones y tecnologías desarrolladas por otros centros de investigación regionales, especialmente INTA y EMBRAPA a fin de optimizar las inversiones y esfuerzos nacionales en este campo.               |
| I.T.T     | Capacitar a los técnicos del Sistema Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología para que puedan desarrollar investigaciones por sistemas o unidades de producción*  |
| I.T.T     | Estimular y difundir la pequeña industria de transformación.  |

Prioridad 2 (2 objetivos)

- |                  |  |
|------------------|--|
| C.E -I.C - I.T.T | Consolidar las colonias a los efectos del fortalecimiento socio-económico de áreas productoras construyendo y manteniendo caminos rurales e implementando servicios de apoyo y obras de infraestructura y servicios. |
|------------------|--|

Priorización Este objetivo obtuvo la prioridad más alta en todos los criterios excepto en el de costo de oportunidad donde fue considerado de mediana prioridad.

- |     |   |
|-----|---|
| C.E | Adquisición de nuevas tierras por el Gobierno para seguir con la política de Reforma Agraria y planificación eficiente de las nuevas. |
|-----|---|

\* Este objetivo se le asignó una alta prioridad bajo la condición de que vaya acompañado de otro objetivo específico que atienda a resolver los problemas de difusión y transferencia. Aisladamente este objetivo tendría una baja prioridad.

Area Estratégica

Objetivos específicos

Priorización Este objetivo obtuvo la más alta prioridad en todos los criterios excepto el de costo de oportunidad donde fue calificado de mediano.

Prioridad 3 (2 objetivos)

R.Z - C.E

Realización de estudios por áreas agroecológicas y socio-económicas homogéneas a los efectos de poder realizar un reordenamiento parcelario y alcanzar gradualmente un tamaño óptimo de las explotaciones agropecuarias y forestales.

Priorización Este objetivo obtuvo la calificación de 3 (bajo) para el criterio de Costo de Oportunidad por considerar que la realización de estos estudios sería muy costoso y que el objetivo mediato de reordenamiento parcelario, considerado de la máxima prioridad, no requiere necesariamente de la realización de estos estudios para poder acometerse.

C.E

Crear nuevas entidades de desarrollo agrario o reactivación de figuras ya existentes, propias de los productores, tales como: cajas de ahorro rurales, fundaciones, cámaras, consorcios, mingas, etc.

Priorización Este objetivo fue calificado como de baja prioridad en relación al criterio de cobertura poblacional.

Prioridad 4 (1 objetivo)

C.E

Crear instituciones o entidades de fomento y apoyo cooperativo tales como: instituto de desarrollo cooperativo, banco cooperativo, etc

Area Estratégica

Objetivo específico

Priorización Este objetivo fue calificado como de mediana prioridad en relación al criterio de cobertura poblacional y de baja prioridad en relación al criterio de costo de oportunidad.

Prioridad 5 (4 objetivos)

C

Ampliar la cobertura de los precios de referencia a un mayor número de productos.

Priorización Este objetivo fue calificado de baja prioridad con relación a los criterios de relevancia para la estrategia general de desarrollo agropecuario y relevancia para la estrategia específica del área de comercialización.

I.C

Establecer un seguro agrícola que permita articular el crédito con los riesgos de producción.

Priorización Este objetivo fue calificado de baja prioridad con relación a los criterios de cobertura poblacional y costo de oportunidad.

R.N

Completar el inventario de fauna y flora silvestre.

Priorización Este criterio fue calificado de mediana prioridad en relación a los criterios de relevancia para la estrategia general de desarrollo agropecuario y costo de oportunidad y de baja prioridad en relación al criterio de cobertura poblacional.

R.N - R.Z

Desarrollar el levantamiento y mapeo de las cuencas hidrográficas y de las zonas ecológicas del país.

Priorización Este objetivo fue calificado de mediana prioridad en relación a los cuatro criterios de priorización.

Area Estratégica

Objetivos específicos

Prioridad 6 (ningún objetivo)

Prioridad 7 (ningún objetivo)

Prioridad 8 (ningún objetivo)

Prioridad 9 (1 objetivo)

C.E

Establecer un Banco de Tierras que opere como un fondo financiero rotativo y que sirva para la recuperación de los créditos y dinamizar el mercado de tierras controlando la gradual distribución de las mismas a los efectos de poder cubrir la demanda social.

Priorización Este objetivo fue calificado de mediana prioridad con relación a los criterios de relevancia para la estrategia general de desarrollo agropecuario y relevancia para la estrategia específica de cambio estructural y de muy baja prioridad en relación a los criterios de cobertura poblacional y costo de oportunidad.







