

**Estudio para el Desarrollo Rural Integral dirigido al  
Pequeño Productor (EDRIPP)**

**Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte (CIMC)  
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)**

**República del Paraguay**

**Lineamientos para Formular la Estrategia  
de Desarrollo Sostenible de los Territorios  
Rurales**

**(Informe Principal)**

---

**Informe Final**

Octubre de 2011

Unidad Técnica de Gestión  
Equipo de Estudio de JICA

RD
JR
11-059

**Estudio para el Desarrollo Rural Integral dirigido al  
Pequeño Productor (EDRIPP)**

**Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte (CIMC)  
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)**

**República del Paraguay**

**Lineamientos para Formular la Estrategia  
de Desarrollo Sostenible de los Territorios  
Rurales**

**(Informe Principal)**

---

**Informe Final**

Octubre de 2011

Unidad Técnica de Gestión  
Equipo de Estudio de JICA

# Tabla de Contenido

---

ABREVIATURAS.....	V
1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1 ANTECEDENTES DEL ESTUDIO.....	1
1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO.....	2
1.3 ORGANISMOS RESPONSABLES.....	3
1.4 ESTRUCTURA DEL ESTUDIO.....	4
2. TERRITORIOS RURALES FOCO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE.....	7
2.1 NECESIDAD DE ESTABLECER UN NUEVO MARCO DE DESARROLLO.....	7
2.2 PRINCIPIOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL.....	11
2.3 ESTRUCTURA DE LA ESTRATEGIA.....	19
2.3.1 <i>Ámbito de la estrategia (Componentes)</i> .....	19
2.3.2 <i>Contenido de cada ámbito</i> .....	20
3. LA DINÁMICA DEL MEDIO RURAL.....	23
3.1 CONDICIONANTES MACROECONÓMICAS.....	23
3.1.1 <i>Producción</i> .....	23
3.1.2 <i>Precios</i> .....	25
3.1.3 <i>Mercado laboral</i> .....	27
3.1.4 <i>Gestión fiscal</i> .....	30
3.1.5 <i>Política monetaria y financiera</i> .....	33
3.1.6 <i>Saldo de la balanza comercial</i> .....	35
3.1.7 <i>Breve análisis del Censo Agropecuario Nacional 2008 (CAN 2008)</i> .....	39
3.1.8 <i>Pobreza y desigualdad</i> .....	41
3.1.9 <i>Dinámica de la migración rural-urbana</i> .....	43
3.1.10 <i>Inmigración</i> .....	45
3.2 LA REALIDAD DEL MUNDO RURAL EN LA REGIÓN ORIENTAL: TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA Y LA PRODUCCIÓN.....	50
3.2.1 <i>Descripción general de la agricultura y ganadería</i> .....	51
3.2.2 <i>Desafíos</i> .....	55
3.2.3 <i>Tendencias y estructuras de los principales rubros</i> .....	63
3.3 LA REALIDAD DEL MUNDO RURAL EN LA REGIÓN ORIENTAL: UNA SOCIEDAD EN TRANSICIÓN Y UNA CULTURA CON TRADICIÓN.....	99
3.3.1 <i>Capital social</i> .....	99
3.3.2 <i>Organizaciones sociales</i> .....	102
3.3.3 <i>Mujeres</i> .....	105
3.3.4 <i>Juventud rural</i> .....	108
3.3.5 <i>Grupos étnicos</i> .....	111
3.3.6 <i>Acceso a la tierra</i> .....	122
3.3.7 <i>Educación</i> .....	126
3.3.8 <i>Salud</i> .....	131
3.4 LA REALIDAD DEL MUNDO RURAL EN LA REGIÓN ORIENTAL: EL DESAFÍO AMBIENTAL.....	135
3.4.1 <i>Cambio del uso de la tierra</i> .....	135
3.4.2 <i>Deforestación</i> .....	136
3.4.3 <i>Erosión</i> .....	138
3.4.4 <i>Pérdida de la capacidad productiva de los suelos</i> .....	139
3.4.5 <i>Contaminación y colmatación de los cursos de agua</i> .....	141

3.4.6	<i>Caza, captura y comercialización de especies de la vida silvestre</i>	141
3.4.7	<i>Cambio climático</i>	142
3.5	LA REALIDAD DEL MUNDO RURAL EN LA REGIÓN ORIENTAL: LA BASE POLÍTICO INSTITUCIONAL	147
3.5.1	<i>Reforma institucional del Gobierno del Paraguay</i>	147
3.5.2	<i>Descentralización</i>	161
3.5.3	<i>Situación actual y desafíos de la capacidad de gestión administrativa</i>	165
3.6	LA REALIDAD DIFERENCIADA DEL MUNDO RURAL: DIFERENCIACIÓN SUB-REGIONAL	182
3.6.1	<i>Características diferenciadas de las Sub-regiones</i>	182
3.6.2	<i>Características y potencialidades de la Sub-región 1</i>	185
3.6.3	<i>Características y potencialidades de la Sub-región 2</i>	195
3.6.4	<i>Características y potencialidades de la Sub-región 3</i>	204
3.6.5	<i>Características y potencialidades de la Sub-región 4</i>	213
4.	APROXIMÁNDOSE A UNA NUEVA ESTRATEGIA	235
4.1	INTRODUCCIÓN	235
4.2	CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA ESTRATEGIA	237
4.3	VISIÓN 2030	243
4.4	CONGRUENCIA ENTRE LA VISIÓN 2030 Y LAS METAS DEL GOBIERNO	244
4.5	TRANSFORMACIÓN EN LAS CUATRO DIMENSIONES	247
4.5.1	<i>Economía rural</i>	250
4.5.2	<i>Diversidad socio-cultural</i>	255
4.5.3	<i>Aprovechar y Respetar el ambiente</i>	258
4.5.4	<i>Esquema político-institucional participativo</i>	262
4.6	FORTALECIENDO CAPACIDADES Y ORGANIZACIONES	267
4.6.1	<i>Consolidar y mejorar capacidades y habilidades</i>	269
4.6.2	<i>Afianzar las organizaciones de la sociedad civil</i>	271
4.6.3	<i>Mejorar la gestión de la información y el conocimiento</i>	273
5.	DIFERENCIANDO ESTRATEGIA POR SUB-REGIÓN	277
5.1	METODOLOGÍA ADOPTADA	277
5.2	SUB-REGIÓN 1	279
5.2.1	<i>Valores y visión</i>	280
5.2.2	<i>Líneas estratégicas</i>	281
5.3	SUB-REGIÓN 2	289
5.3.1	<i>Valores y visión</i>	290
5.3.2	<i>Líneas estratégicas</i>	291
5.4	SUB-REGIÓN 3	298
5.4.1	<i>Valores y visión</i>	299
5.4.2	<i>Líneas estratégicas</i>	300
5.5	SUB-REGIÓN 4	306
5.5.1	<i>Valores y visión</i>	307
5.5.2	<i>Líneas estratégicas</i>	308
6.	ESQUEMA PARA EL MECANISMO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN	315
6.1	INTRODUCCIÓN	315
6.2	DESCRIPCIÓN DE LOS ASPECTOS GENERALES DEL ESQUEMA PARA EL MECANISMO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN	316
6.3	NIVELES Y ÁMBITOS DEL ESQUEMA PARA EL MECANISMO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN	317
6.4	FUNCIONES NECESARIAS DEL ESQUEMA PARA EL MECANISMO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN	323
6.5	UNA PROPUESTA DEL ESQUEMA PARA EL MECANISMO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN	328
6.5.1	<i>Esquema institucional ideal</i>	328

6.5.2	<i>Esquema institucional en la fase inicial</i> .....	335
6.6	TRAYECTO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL ESQUEMA PARA EL MECANISMO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN .....	341
6.6.1	<i>Actividades previstas para cada fase</i> .....	341
6.6.2	<i>La primera fase: Fortalecimiento del sistema para la implementación del DSTR (los primeros tres años: 2012 a 2014)</i> .....	343
6.6.3	<i>La segunda fase: Consolidación del DSTR en los territorios seleccionados para la segunda fase (los próximos 5 años: 2015 a 2019)</i> .....	346
6.6.4	<i>La tercera fase: Expansión geográfica del DSTR (siguientes once años: 2020 a 2030)</i> .....	348
6.7	IDEAS DE PROYECTOS PARA EL ESQUEMA PARA EL MECANISMO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN .....	349
7.	DESAFÍOS Y REQUISITOS PARA ESTABLECER EXITOSAMENTE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LOS TERRITORIOS RURALES EN PARAGUAY .....	355
8.	BIBLIOGRAFIA.....	361
	LISTADO DE LOS MIEMBROS DEL ESTUDIO.....	369

## RESUMEN EJECUTIVO

## ANEXO

- A1. IDENTIFICACION DE SUB-REGIÓN: METODOLOGÍA, DATOS Y RESULTADOS
- A2. LISTA DE IDEAS DE PROYECTOS
- A3. PALNIFICACIÓN ESTRATÉGICA MUESTRAL A NIVEL DE TERRITORIO
- A4. RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS DE LOS PROYECTOS PILOTO
- A5. PLAN DE ACCIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE SECTOR PÚBLICO
- A6. RESUMEN DEL ESTUDIO SOBRE LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO

## Abreviaturas

ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ARP	Asociación Rural del Paraguay
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAH	Crédito Agrícola de Habitación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CDE	Centro de Documentación y Estudio
CDM	Clean Development Mechanism
CEPACOOOP	Central Paraguaya de Cooperativas Ltda.
CEPRA	Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria
CIMC	Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A.
DEAg	Dirección de Extensión Agraria
DIBEN	Dirección de Beneficencia y Ayuda Social
DSTR	Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GTZ	German Technical Cooperation
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDM	Instituto de Desarrollo Municipal
IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo Rural
INC	Industria Nacional del Cemento
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INFONA	Instituto Forestal Nacional
INPRO	Instituto Nacional de protección a Personas Excepcionales
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LRAN	Red de Investigación Acción sobre la Tierra
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEA	Marco Estratégico Agrario
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MI	Ministerio del interior
MJT	Ministerio de Justicia y Trabajo
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
PEES	Plan Estratégico Económico - Social
PESEAM	Plan Estratégico de la Secretaría del Ambiente

PIB	Producto Interno Bruto
PLANAL	Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPDS	Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social
PRODERS	Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible
PRODESAL	Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras
PROMODAF	Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal
REDIEX	Red de Inversiones y Exportaciones
RSE	Responsabilidad Social Empresarial
SAS	Secretaría de Acción Social
SEAM	Secretaría del Ambiente
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad, Sanidad Vegetal y de Semillas
SFN	Servicio Forestal Nacional
SIGEST	Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural
SINAFOCAL	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
SISPLAN	Sistema Nacional de Planificación
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UTG	Unidad Técnica de Gestión

## 1. Introducción

### 1.1 Antecedentes del estudio

El 15 de mayo de 2011 Paraguay conmemoró el Bicentenario de la Independencia Nacional (1811–2011). En ese marco, el gobierno paraguayo ha ratificado su compromiso en promover un modelo de desarrollo que genere cohesión social e inclusión económica.

Durante los últimos veinte años, tras la caída de la dictadura vigente en el país por más de 40 años, el Paraguay ha avanzado hacia su consolidación como un Estado democrático, impulsando una serie de reformas políticas, económicas, sociales e institucionales. Sin embargo, a pesar de los avances en los objetivos macro económicos de los últimos años, la persistencia de los altos niveles de pobreza, particularmente en el área rural, la desigualdad en la distribución del ingreso y de la tierra, la limitada capacidad de los productores familiares para impulsar procesos productivos modernos y competitivos, y su escasa vinculación a mercados externos dinámicos, la creciente degradación de los suelos, constituyen importantes desafíos que deben ser superados para el logro de una mayor calidad de vida de los habitantes de esta nación.

El gobierno de Paraguay ha tomado como objetivo prioritario la reducción de la pobreza y la asistencia a los sectores más vulnerables, y aunque están vigentes diversas medidas de asistencia para hacer frente a estos problemas, se requiere la definición de estrategias de mediano y largo plazo, y de mecanismos de reorganización de la institucionalidad rural. En este contexto, se ha solicitado al Gobierno del Japón la realización del **“Estudio para el Desarrollo Rural Integral dirigido al Pequeño Productor”<sup>1</sup>**, en adelante **“EDRIPP”**.

En respuesta a dicha solicitud, en el mes de agosto de 2008 se ha formalizado entre ambos gobiernos un documento titulado Alcance del Trabajo (A/T), desarrollándose el Estudio propiamente desde el mes de febrero de 2009 hasta agosto de 2011.

---

<sup>1</sup> En este documento se utiliza la denominación de “productor familiar” en reemplazo de “pequeño productor” en consonancia con el documento MERCOSUR/VII REAF/DT N°08/07 sobre Definición, Criterios, Productos e Instrumentos de Facilitación del Comercio en la Agricultura Familiar. Según el mismo, *la agricultura familiar* es aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza – bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de (50 ha en la R. Oriental y 500 ha en la R. Occidental), de tierras independientemente del rubro productivo.

## 1.2 Objetivos del estudio

El presente Estudio tiene como objetivo **apoyar la elaboración de los Lineamientos<sup>2</sup> para Formular la Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales**, orientada a mejorar la calidad de vida de los actores sociales mediante la buena gestión de los territorios, desde la perspectiva integral para la consecución de las siguientes metas del sector rural:

- ✓ la reducción de la pobreza;
- ✓ la mejora de la gobernabilidad;
- ✓ el mejoramiento de los ingresos del productor y la competitividad;
- ✓ el incremento del PIB rural y la mayor participación del pequeño productor en su generación;
- ✓ el aseguramiento de la sostenibilidad;
- ✓ la mejora de la calidad de la inversión pública; y
- ✓ el fortalecimiento del involucramiento productivo y social del pequeño productor.

En ese contexto, la adopción de una estrategia nacional de desarrollo sostenible de los territorios rurales – como proceso de transformación estructural – facilitará y consolidará los efectos de las políticas públicas para mejorar la calidad de vida en el campo. Esta contribuirá a articular agendas sectoriales, generando sinergias interministeriales y haciendo más eficiente la utilización de los recursos fiscales, permitiendo a la vez, que el sector público responda con mayor precisión a las necesidades del sector rural como parte del proceso de gestión participativa de los territorios.

---

<sup>2</sup> La denominación del producto final del presente Estudio fue modificada por acuerdo de la Unidad Técnica de Gestión (UTG) y el Equipo de Estudio de JICA, de *Plan Maestro* a *Lineamientos*.

### **1.3 Organismos responsables**

El Estudio ha sido implementado por la Coordinación Interinstitucional y Multisectorial de Contraparte (CIMC) bajo la Coordinación Política de la Secretaría General y el Gabinete Civil de la Presidencia de la República y la Coordinación Técnica del Jefe del Equipo Económico Nacional (EEN) y del Ministerio de Hacienda, conforme al Decreto N° 648/08, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

Para la ejecución del Estudio, la JICA ha integrado un Equipo de Estudio compuesto por IC Net Limited y Nippon Koei Co. Ltd., conformado por técnicos nacionales e internacionales.

Como órgano operativo de la CIMC, la Unidad Técnica de Gestión (UTG) fue integrada por los representantes de la Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Secretaría Técnica de Planificación (STP), Secretaría de Ambiente (SEAM), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT). Asimismo, los trabajos han sido coordinados con las gobernaciones, los municipios y otros organismos locales.

El listado de los miembros de la UTG y del Equipo de Estudio, así como de las autoridades responsables del Estudio, se presentan al final del documento.

## 1.4 Estructura del estudio

En esta etapa, la propuesta de los lineamientos se focalizan en la Región Oriental, excluyendo el Departamento Central<sup>3</sup>, sin embargo, en principio los Pilares y Ejes y sus respectivas Líneas Estratégicas tienen validez y aplicabilidad para todo el país. Se espera que en la etapa de formulación de la Estrategia el Gobierno incluya el Departamento Central y el Chaco; al mismo tiempo que profundiza y expande propuestas de programas y políticas que se nutren y fortalecen la dinámica de los vínculos urbano-rurales.

El esquema de las principales actividades realizadas y de los productos intermedios alcanzados, en el proceso de formulación de estos Lineamientos, se presentan en el Gráfico 1.4-1.

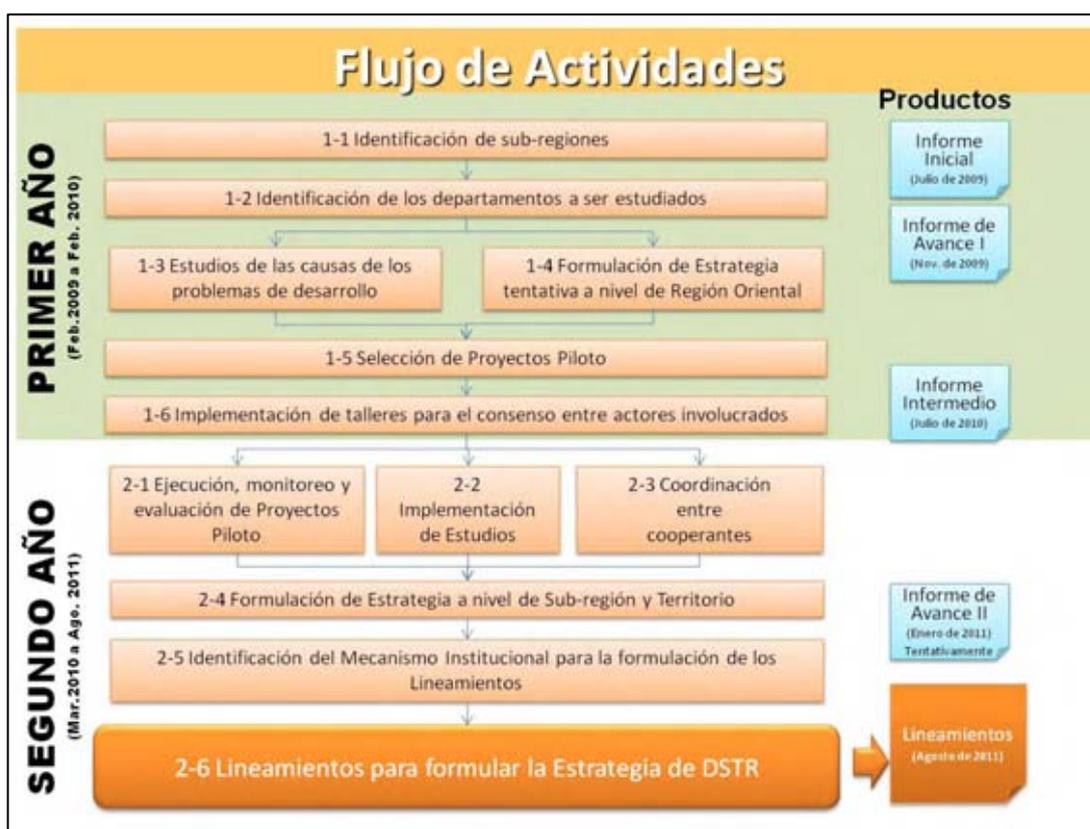


Gráfico 1.4-1: Esquema de actividades y productos

Este documento consta de los siguientes apartados:

El Apartado 2 describe la necesidad de establecer un nuevo marco de desarrollo y los principios del enfoque territorial. Se identifican las diferencias que existen entre el desarrollo rural

<sup>3</sup> En un primer momento la formulación de los lineamientos focalizó su esfuerzo en la Región Oriental excluido el Departamento Central. Esa exclusión se debió a consideraciones prácticas, debido a fuertes procesos de urbanización, así como su proximidad y fácil conexión a Asunción.

tradicional y el enfoque territorial. Se describen los tres ámbitos: Región Oriental, Sub-región y Territorio que componen la Estrategia.

El Apartado 3 relata la situación actual y los problemas más acuciantes del medio rural paraguayo, así como su entorno macroeconómico, este se ordena de acuerdo con las cuatro dimensiones del enfoque territorial. Se describe la situación actual y los problemas de las dinámicas rurales de la Región Oriental y se propone el análisis en las cuatro Sub-regiones definidas, conformadas por conjuntos de departamentos con un mayor grado de homogeneidad. Este tratamiento se fundamenta en la necesidad de establecer estrategias y conjuntos de políticas diferenciadas acordes a las características y vocación de cada sub-región. Asimismo, se describen las características y potencialidades de cada una de las Sub-regiones identificadas.

En el Apartado 4 se presenta una primera aproximación de los Lineamientos de una Estrategia de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales, con objetivo de largo plazo, Visión 2030, además se plantea la concepción del tipo de desarrollo en el cual se fundamenta, la lógica del proceso y las principales combinaciones de políticas o programas específicos para cada una de las cuatro dimensiones. Esas se han denominado Pilares, a la vez que son complementados por tres Ejes transversales de políticas o programas con roles habilitantes.

En el Apartado 5 se proponen líneas estratégicas diferenciadas en función de las características y potencialidades para cada sub-región.

En el Apartado 6 se plantean los elementos y pasos centrales de la transición del marco institucional, complementándolo con una propuesta posible del mecanismo institucional para la implementación de la estrategia. En primer lugar se describe el alcance de las instituciones y actores que conformarían parte del mecanismo institucional y aquellas funciones necesarias que debieran asumir. Igualmente se propone el proceso de consolidación del mecanismo institucional para cumplir sus fines.

Por último en el Apartado 7, se esbozan los principales requisitos para que la estrategia del desarrollo rural sea ejecutada exitosamente.

## 2. Territorios rurales foco del desarrollo sostenible

El Estudio se desarrolla en base al concepto de Desarrollo Rural Integral con ENFOQUE TERRITORIAL, a través del cual se busca identificar las causas que restringen el desarrollo, con el fin de establecer los medios que permitan superar esas restricciones y así generar condiciones de mejora sustentables en el nivel de vida de los habitantes.

### 2.1 Necesidad de establecer un nuevo marco de desarrollo

El enfoque territorial del desarrollo rural surge como una propuesta alternativa para superar los innumerables problemas operativos que las políticas de desarrollo rural han sufrido durante las últimas décadas en diversos países. En efecto, casi todas adolecieron de una visión carente de pragmatismo a la hora de impulsar el desarrollo, orientando sus esfuerzos en aspectos dispersos y a veces, poco relevantes. Esas políticas se formularon centralizadamente sin la participación efectiva de los diferentes actores sociales<sup>4</sup> focalizando esfuerzos en grupos específicos con el objeto de mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos, pero con escaso énfasis tecnológico en la producción agrícola e industrial, en la infraestructura, la capacitación para el trabajo, las inversiones en fincas y la débil organización de los productores, etc.

Los recursos institucionales fueron insuficientes para resolver los problemas causantes del rezago del sector rural y en algunos casos, llegaron a generar problemas estructurales. A pesar de los favorables mercados mundiales en los últimos años y las ventajas comparativas de país, las políticas agrícolas no impulsaron con fuerza, estrategias de crecimiento económico para aprovechar las ventajas de la exportación de *commodities* con base en cadenas agroproductivas. Aunque, el sector del agronegocio acrecentó sus contribuciones en el PIB, y a la vez generó fuentes de empleo e ingresos adicionales, se mantiene como desafío establecer fórmulas ganar-ganar que aprovechen el potencial de desarrollo de vinculación entre esas cadenas y la pequeña producción. Otro desafío pendiente es asegurar que los procesos productivos consoliden el uso de prácticas de manejo sostenible del ambiente, capaces de atenuar eventuales externalidades negativas.

Es importante destacar que la Estrategia de Desarrollo Rural debe concentrar esfuerzos para que el productor familiar se inserte exitosamente a las cadenas de valor y se logre generar una

---

<sup>4</sup> Los *actores sociales* hacen referencia a grupos, organizaciones o instituciones que interactúan en la sociedad y que, por iniciativa propia, realizan acciones y propuestas que tienen incidencia social con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa. Entre los principales actores del territorio se menciona a las organizaciones sociales de base, sindicatos, partidos políticos, instituciones de gobierno, agencias de cooperación internacional y organismos multilaterales. Véase el Apartado 6, Cuadro 6.3-2 para las funciones de los actores sociales de los diferentes sectores.

actitud cooperadora entre los distintos eslabones de la cadena, sustentada en una visión de complementariedad, en la convergencia de objetivos, el trabajo asociativo, y la ampliación de la confianza.

La innovación de los procesos gerenciales de negocios con responsabilidad social y sostenibilidad ambiental contribuirá a reducir el rezago histórico del sector agrícola y rural marcado por un escenario de concentración de riqueza, de pobreza e inequidad social, y deterioro ambiente.

Aumentar la productividad y la producción es fundamental y necesario; sin embargo es insuficiente para mejorar las condiciones de vida de la población rural en Paraguay. A los necesarios programas de producción y productividad hay que sumar estratégicamente aspectos de diversificación y valor agregado, mayor y mejor organización productiva, aspectos de capacitación para el trabajo, infraestructura, salud y educación, etc.

Durante las dos últimas décadas se ha impulsado gradualmente el proceso de descentralización, que ha inducido a los gobiernos locales a ejecutar de manera independiente proyectos de desarrollo rural. Asimismo, el Gobierno central también ha implementado proyectos de desarrollo rural sin lograrse la suficiente articulación entre los mismos. Por ambas partes las iniciativas se han centrado en la producción de algunos pocos rubros agrícolas y pecuarios, y, en su mayoría se han caracterizado por la escasa participación de sus beneficiarios.

Los estudios realizados en el proceso de elaboración del presente documento identificaron tres causas principales que han inhibido las posibilidades de éxito de las acciones de desarrollo rural. En primer término pareciese que el tratamiento sectorial, compartamentalizado y desarticulado, así como el escaso pragmatismo para resolver los problemas, que son en esencia sistémicos, es una de ellas. Ese hecho, acompañado de una gestión de políticas, programas y proyectos de tipo descendente (de arriba hacia abajo), con la participación insuficiente de los actores sociales también ha dificultado el logro de los objetivos. En último término, se desaprovecharon oportunidades de desarrollo que fortalezcan la vinculación de la agricultura familiar y las cadenas agro-productivas.

Como resultado de la insuficiente coordinación interinstitucional de las políticas y programas sectoriales, así como la débil armonización de las políticas y su débil adaptación a las características y necesidades locales, se perdieron valiosas oportunidades de aprovechar las sinergias entre las políticas, programas y proyectos de diferentes sectores.

Se necesita pasar de la superposición y desarticulación de funciones y competencias a una complementariedad entre ellas. En esa tesitura, en los últimos años se han venido produciendo algunos cambios institucionales que ameritan ser reconocidos y potenciados incorporándolos a una estrategia como la que aquí se propone.

Entre los casos más importantes de creación de instancias de articulación interinstitucional, de fortalecimiento de Gobiernos Locales, de difusión de métodos participativos de toma de decisiones, se destacan los siguientes: i) El Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST), como instancia interinstitucional de supervisión, coordinación y evaluación sectorial; ii) La Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA) como instancia de coordinación para desarrollar el Programa de Reforma Agraria Integral mediante concertación con las instituciones del Estado y atender cuestiones relacionadas a los asentamientos. Mientras el SIGEST coordina interinstitucionalmente el sistema MAG a nivel nacional y los gobiernos departamentales y municipales a nivel regional-local, la CEPRA coordina 23 instituciones, organizaciones de productores rurales, gobiernos departamentales y gobiernos municipales<sup>5</sup>.

De igual manera, en las últimas décadas se ha conformado una plataforma institucional del sector público, así como del privado y la sociedad civil que ofrecen condiciones idóneas para ser fortalecidas y a partir de ellas, realizar una transición gradual hacia una nueva institucionalidad para el DSTR. En efecto, se avizora un embrión de institucionalidad, cuyas características cuentan con el potencial para que el sector rural transite hacia esa institucionalidad. Entre las más destacadas cabe mencionar: Gobiernos Locales, Cooperativas, Asociaciones y Comités de Pequeños Productores, y ONG de gestión ambiental y conservación. Además, algunas gobernaciones y municipalidades están dando pasos en la formulación de planes de desarrollo en los cuales se presentan procesos de participación de la sociedad civil. De igual manera, en algunas municipalidades se observa una transición hacia foros de participación ciudadana en los cuales se realizan audiencias públicas para captar la opinión y el sentir de la ciudadanía. Esquemas participativos similares se han establecido en los sectores de agricultura, educación y salud, en los cuales han surgido los Consejos Locales como instancias de diálogo y construcción conjunta de agendas de trabajo.

---

<sup>5</sup> Además, son innumerables las instituciones involucradas en desarrollo rural, tal como: la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM), Dirección General de Desarrollo Territorial de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), Dirección de Extensión Agraria (DEAg) del MAG, MOPC, Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Secretaría de Ambiente (SEAM), Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), Servicio General de Saneamiento Ambiental (SENASA), MEC, entre otros. En la práctica se llevan acciones dispersas por la escasa coordinación interinstitucional entre políticas y programas de desarrollo rural de esas instituciones.

En el ámbito nacional, a partir de la Ley de los Recursos Hídricos, la SEAM creó los Consejos de Aguas y adoptó las cuencas hidrográficas como unidad de gestión; al mismo tiempo que, en determinados territorios, también existen Comités de Áreas Protegidas. Ambos casos perfilan arreglos institucionales que, sin duda deberían conformar los comités de gestión en territorios específicos. Es más, esas instancias comparten los principios del desarrollo sostenible y la cultura de gestión del agua con los Lineamientos planteados, lo que reafirma la importancia de su participación activa.

En efecto, existen en el país ejemplos de enfoques similares al que aquí se plantea y en los cuales se formularon planes de desarrollo para territorios conformados por varias unidades político-administrativas. Ese es el caso del “Plan de Desarrollo de Colonias Unidas 2008–2013”, el cual fue elaborado conjuntamente entre las municipalidades de Obligado, Hohenau y Bella Vista del Departamento de Itapúa<sup>6</sup>. Otra experiencia similar es la formulación participativa de agendas de desarrollo, como componentes del Plan de Acción en el marco del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL). Estos incluyen espacios que cubren municipios de los departamentos de San Pedro, Caazapá y Canindeyú<sup>7</sup>. Estos territorios ya conformados formarán parte de la Estrategia para el DSTR.

Finalmente, la reciente aprobación del aumento en el pago anual que Brasil realiza por la energía de Itaipú que Paraguay le asigna, presenta una alternativa real de fuente de financiamiento nacional para una propuesta estructurada y participativa de desarrollo rural. Existe un conjunto de necesidades urgentes, para superar el rezago histórico del medio rural y al mismo tiempo, se avizora una serie de elementos institucionales y organizativos en los procesos de construcción para una propuesta como la que se presenta en este documento.

En la siguiente sección se exponen los elementos básicos del marco conceptual de desarrollo rural sostenible con el enfoque territorial.

---

<sup>6</sup> Secretaría Técnica de Planificación. 2008. *Plan de Desarrollo Colonias Unidas 2008-2013*. Asunción: Presidencia de la Republica.

<sup>7</sup> Rodríguez, Isidoro Enrique. 2009. *La Seguridad y Soberanía Alimentaria Familiar Campesina*. Presentación en Power Point.

## 2.2 Principios del enfoque territorial

Desde hace varios años la necesidad de superar las limitaciones de la visión tradicional de desarrollo rural ha sido ampliamente reconocida en Paraguay y también en otras latitudes. En este contexto algunos países de la región adoptaron como marco conceptual, metodológico y operativo el enfoque territorial<sup>8</sup> desde finales de la década de los noventa<sup>9</sup>. Entre ellos se cuentan México, Brasil, Colombia, Guatemala, Ecuador, Costa Rica, Perú, Chile, entre otros<sup>10</sup>. Dado que el esquema de gobernabilidad y el grado de desarrollo difieren según el país, se torna imposible explicar, en este documento, el alcance, metodología y contenido del enfoque adoptado en cada país. No obstante, a continuación se intenta resumir los principios básicos comunes:

*“El desarrollo rural sostenible con enfoque territorial se concibe como un proceso que busca transformar la dinámica de desarrollo del territorio mediante una distribución ordenada de las actividades productivas, de conformidad con su potencial de recursos naturales y humanos”*<sup>11</sup>

El enfoque de Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (DSTR), se aborda desde las siguientes cuatro dimensiones:

- ✓ **Político institucional:** porque la GOBERNABILIDAD en gran medida resulta del funcionamiento efectivo y transparente de sus instituciones,
- ✓ **Económico productivo:** apuntando a la COMPETITIVIDAD sectorial, general e integral del mundo rural,
- ✓ **Social cultural:** porque la EQUIDAD SOCIAL tiene implicancias redistributivas, materiales y culturales, acorde al nivel de esfuerzo al trabajo de cada habitante del mundo rural.
- ✓ **Ambiental:** porque apunta al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para lograr el desarrollo.

---

<sup>8</sup> De igual forma, los principales Organismos Internacionales de cooperación técnica y financiera adoptaron el enfoque por parecer más proclive a diversos objetivos.

<sup>9</sup> Sobre los detalles de desarrollo rural sostenible con Enfoque Territorial, véase: Sepúlveda, Sergio S. 2008. *Gestión del Desarrollo Sostenible en Territorios Rurales: Métodos para la Planificación*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Sepúlveda, Sergio. S., and Marcelo Duncan A. Guimarães (eds.) 2008. *Gestión de territorios rurales en Brasil*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

<sup>10</sup> Los países de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), inclusive México, han comprobado claramente dónde están las limitaciones de las políticas tradicionales para lograr el desarrollo rural. Se trata de políticas diseñadas en torno al sector agropecuario, dentro de la actual coyuntura de la globalización económica, y han iniciado diferentes emprendimientos en busca de un nuevo marco de desarrollo más efectivo. Para más detalle sobre el nuevo enfoque del desarrollo rural de la OECD, véase la siguiente literatura: OECD. 2006. *The New Rural Paradigm – Policies and Governance*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

<sup>11</sup> Citado en: Sepúlveda. 2008, p.8.



Gráfico 2.2-1: Cuatro dimensiones del enfoque territorial

El objetivo fundamental del DSTR es promover la cohesión social en los territorios rurales, y entre los territorios con el resto de la sociedad nacional. Esto apunta a la transformación del medio rural a través de procesos de gestión territorial participativa que mejoren la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana y el desarrollo de las instituciones como componente fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo.

En el enfoque de gobernabilidad adoptado por estos Lineamientos la *cohesión social*, implica cambios en las relaciones de poder, en la que existe una visión compartida entre los ciudadanos y el Gobierno acerca del modelo de sociedad deseada y eso tiene que ver directamente con la construcción de *ciudadanía* y la articulación de los derechos.

La gestión territorial tiene como finalidad alcanzar el desarrollo, que deberá ser entendido como un proceso de cambio social progresivo y continuo hacia mejores niveles en la calidad de vida de los habitantes del territorio. En este sentido, los diferentes actores deberán aportar sus capacidades y participar activamente del desarrollo territorial integral –con eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental– ligados a la identidad cultural.

El buen gobierno y la participación son los fundamentos de la gestión territorial. Cuando la participación incide efectivamente en la toma de decisiones, estas decisiones son más eficaces en términos de calidad de vida y cohesión social. Desde la perspectiva del "*buen gobierno*", gobernar es un proceso interactivo porque ningún actor, ya sea público o privado, tiene

bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas.<sup>12</sup>

Ese tipo de desarrollo rural pretende fortalecer los deberes y los derechos ciudadanos, abriendo procesos participativos de toma de decisiones, democratizando el acceso a los bienes y servicios públicos y a los beneficios del desarrollo nacional. Para el cumplimiento de ese objetivo se deben establecer medios, métodos y prácticas de participación democrática y descentralizada, se requiere fortalecer espacios de discusión y formulación conjunta de planes de desarrollo territorial, como medios para el empoderamiento efectivo de todos los actores sociales.

En el ámbito nacional, las políticas sectoriales deben ser armonizadas para servir de insumo a las agendas territoriales y lograr la articulación y adecuación de los servicios públicos a las necesidades de cada territorio. En principio, esas agendas armonizadas deben ser validadas con la sociedad civil y los agentes públicos sectoriales en los propios territorios, de manera que se gesten procesos ascendentes-descendentes de gestión.

Ese proceso participativo se completa con la participación de los actores sociales en las etapas de ejecución, monitoreo y evaluación. Es decir, el empoderamiento de la sociedad civil se concreta en la práctica y su participación es determinante del sendero de desarrollo de cada territorio, así como de su futuro. De hecho, se espera que la sociedad civil, haciendo uso de sus atribuciones ciudadanas (*derechos y obligaciones*), también monitoree y evalúe la ejecución de cada proyecto, así como el cumplimiento de agendas por el sector público.

De acuerdo a la definición del DSTR el territorio se concibe como:

*“...un producto social históricamente construido, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertos modos de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de sus componentes.”*<sup>13</sup>

Es relevante insistir que un territorio no necesariamente está enmarcado por una división administrativa como el departamento o el municipio. Por ejemplo, no es raro que un grupo étnico, que comparte una cultura, viva en una extensión geográfica más allá del límite administrativo de un departamento o municipio. En el enfoque territorial son los actores sociales los que definen su territorio – con base en su identidad –, el cual puede abarcar varias divisiones administrativas.

---

<sup>12</sup> Kooiman, J. 1993. *Modern Governance*, Londres, Sage.

<sup>13</sup> Citado en: Sepúlveda. 2008, p.11.

No obstante, en la primera etapa de ejecución de una estrategia como la que se plantea, por motivos prácticos, se podría adoptar el Departamento como unidad operativa que se aproxima al territorio.

Otros elementos relevantes que conforman el marco conceptual del Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales (enfoque territorial) son:

- La voluntad y decisión política al más alto nivel, de manera que se faciliten los procesos de articulación interministerial, la participación activa de instancias institucionales nacionales y los gobiernos locales y gobernaciones, la gestión participativa de políticas y territorios.
- El enfoque sistémico es la base sobre la cual se fundamenta la gestión participativa del desarrollo sostenible de los territorios rurales y como tal plantea una Visión de Largo Plazo para alcanzar metas de transformación en sus cuatro dimensiones.
- La estrategia de DSTR debe ser concebida como una propuesta nacional con sus correspondientes Leyes, Políticas, Programas y Proyectos. En ese sentido el DSTR se concibe como un proceso de transformación multisectorial del medio rural.
- La multidimensionalidad está determinada por las cuatro dimensiones básicas del enfoque sistémico del desarrollo sostenible. Para efectos operativos ésta se refleja en la multisectorialidad inherente a todas las actividades de desarrollo rural y por ende, la necesidad de establecer redes de acción intersectorial que involucren a diversos ministerios e instancias autónomas del Estado.
- La consolidación de la ciudadanía. Un componente trascendental del enfoque propuesto se relaciona con las diversas medidas que deben adoptarse para fortalecer las capacidades ciudadanas. Es necesario establecer procesos que apunten a formar y fortalecer las capacidades ciudadanas y garanticen la participación efectiva de la población en los procesos de toma de decisiones en el ámbito local, regional y nacional. Esos ejercicios de gestión conjunta servirán para consolidar las bases de la democracia y fortalecer las organizaciones de la sociedad civil.
- Las mujeres y los jóvenes como actores vitales en la gestión de los territorios. Las mujeres deben incorporarse dinámicamente a los procesos de toma de decisiones como artífices del futuro de los territorios, mientras que los jóvenes deben ser participes destacados, ya que ellos tendrán la responsabilidad de convivir con el resultado de las decisiones que se tomen en el presente. Ambos son ciudadanos de primera categoría sin los cuales cualquier estrategia de desarrollo estaría incompleta.
- El territorio rural incluye también a pequeños y medianos centros urbanos. Es decir, en el territorio caracterizado como rural, existen centros poblados y pequeños centros urbanos que se conjugan con el espacio rural. En efecto, una parte importante de los mercados para los productos rurales y los insumos y servicios necesarios para la población rural están localizados en dichos centros poblados. De ahí, que la relación urbano-rural debe ser

entendida, apreciada y potenciada, ya que puede transformarse en componente dinamizador de las sociedades rurales (no sólo desde la perspectiva económica).

- Racionalizar los procesos *productivos rurales primarios y secundarios* desde la perspectiva social, económica y ambiental. Es necesario establecer pautas claras que atraviesen todos los procesos productivos desde una perspectiva amplia y no solamente desde el plano de la producción agrícola primaria.
- El enfoque plantea la necesidad de aumentar el potencial productivo endógeno de cada territorio y su productividad, facilitando su articulación con mercados dinámicos – locales, nacionales o internacionales – como posibles ejes de crecimiento y desarrollo. En ese sentido es importante aprovechar el potencial que ofrecen las cadenas de valor.

Aunque se reconoce que para acoplar a los pequeños productores a procesos sofisticados de producción se requiere adoptar medidas específicas para abrirles el acceso a mecanismos de formación de capacidades, a fuentes especiales de financiamiento y tecnologías apropiadas a su escala de producción. Además, se hace necesario incentivar la adopción de modos de producción que permitan a los pequeños productores ganar economías de escala, p.ej. asociativismo o cooperativismo.

- Para que el desarrollo sea efectivamente sostenible es necesario instaurar pautas y normas de gestión ambiental a través de todas las acciones de la estrategia. En ese sentido, la incorporación temprana de niños y jóvenes es absolutamente necesaria, de igual forma que la vinculación, a través de diversos mecanismos, de escuelas, colegios y Universidades.
- Competitividad de los Territorios. Las características de los territorios, así como su proximidad a los mercados, sus condiciones de conectividad (vías de comunicación, electricidad, comunicaciones, etc.) son factores condicionantes no sólo para asegurar el bienestar de la población rural, sino que también para garantizar grados de competitividad suficientes para que las empresas rurales logren sus objetivos. O en su defecto, para atraer nuevos emprendimientos a cada territorio. Es decir, los esfuerzos por mejorar la competitividad de las empresas rurales requiere también mejorar la competitividad del territorio (competitividad sistémica).
- El desarrollo como cambio organizacional. El marco concibe el proceso de desarrollo como un cambio organizacional en el cual las instituciones (tal como las conocemos) se abren a la participación y cambian las reglas del juego, se definen normas que deben ser respetadas por todos los actores y promotores del desarrollo<sup>14</sup>. En suma, se construye un futuro

---

<sup>14</sup> Los *actores sociales*, hacen referencia a grupos, organizaciones o instituciones que interactúan en la sociedad y que, por iniciativa propia, realizan acciones y propuestas que tienen incidencia social con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa. Entre los principales actores del territorio se menciona a las organizaciones sociales de base, sindicatos, partidos políticos, instituciones de gobierno, agencias de cooperación internacional y organismos multilaterales. Los *promotores del desarrollo* son individuos o instituciones que se encargan del desarrollo y dinamización socioeconómica de un espacio dado, y que pueden provenir de diferentes ámbitos, cuya labor entre otras, consiste en diseñar e implementar proyectos y líneas de actuación de desarrollo para la mejora de las poblaciones.

conjuntamente en el cual se norman las obligaciones y los derechos de actores y promotores, al mismo tiempo que se definen medios de monitoreo y evaluación transparentes y participativos. Además, se determinan los controles internos (incentivos y desincentivos).

- La transición o modernización del marco institucional público y privado. Los argumentos del ítem anterior apuntan directamente a la transición hacia una institucionalidad diferente, en la cual se marcan las pautas de los procesos de planificación participativa que combina la gestión participativa del territorio con el uso eficiente de las inversiones públicas, entre otros aspectos.
- El marco del DSTR plantea tanto el fortalecimiento de mecanismos que aseguren a la población rural acceder a sus derechos, así como cumplir con sus deberes inapelables como ciudadanos.

El marco de desarrollo que plantea esta propuesta obedece a los principios básicos del enfoque territorial. En el Cuadro 2.2-1, se presenta una breve descripción del marco tradicional y el nuevo, con el fin de aclarar las diferencias.

Cuadro 2.2-1: Características del nuevo marco del desarrollo rural propuesto

	<b>Marco Tradicional</b>	<b>Nuevo Marco (Propuesta)</b>
1. Objetivo	Mejoramiento de las rentas agropecuarias sectoriales	Mejoramiento de la calidad de vida del sector rural
2. Enfoque	Sectorial y disruptivo	Territorial, sistemático, multidimensional (socio-cultural, económico-productivo, ambiental, político-institucional), multisectorial (Ej.: agrícola, ganadero, turismo, manufactura, servicio, TIC's)
3. Políticas, programas de inversión y prestación de servicios públicos	Desde el gobierno central con enfoque arriba - abajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación de las políticas del gobierno central y los programas de inversión y servicios públicos, a las características y a las necesidades del territorio</li> <li>• Implementación a través de la participación y articulación de los actores sociales en el desarrollo territorial (enfoque abajo-arriba)</li> </ul>
4. Coordinación, articulación, empoderamiento	Acciones dispersas y descoordinadas con poca efectividad en el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación y articulación entre los actores sociales</li> <li>• Empoderamiento de los actores sociales locales para el mejoramiento de la calidad de inversión (sectores públicos y privados, y las organizaciones comunitarias)</li> </ul>
5. Actores de desarrollo	Gobiernos, agricultores y ganaderos	Actores sociales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector Público (Ej.: Central, Departamental y Municipal)</li> <li>• Sector Privado (Ej.: empresas, cooperativas, asociaciones)</li> <li>• Sociedad Civil (Ej.: ONGs, organizaciones comunitarias, fundaciones, asociaciones)</li> </ul>

- 1) Objetivo: El marco tradicional establecía como objetivo principal el incremento de la producción y del ingreso de las unidades productivas agropecuarias, mientras que el

nuevo marco tiene por objetivo mejorar la “calidad de vida” de la población rural impulsando el desarrollo rural, fundamentado no solo en la agricultura sino también en la industria, los servicios, la acuicultura, los servicios ambientales, turismo rural, entre otros.

- 2) Enfoques: El marco tradicional se sustenta en políticas sectoriales y agendas ministeriales elaboradas e implementadas de arriba hacia abajo. El nuevo marco enfoca agendas sectoriales armonizadas entre sí y como base para responder a las necesidades multisectoriales específicas de cada territorio en procesos de planificación participativa.
- 3) Políticas, programas de inversión y prestación de servicios públicos: El nuevo marco plantea combinaciones diferenciadas de políticas sectoriales acordes a las características y necesidades de cada territorio en procesos de cogestión y planificación social. Para lo cual es indispensable *fortalecer la capacidad de implementación de ámbito local, reforzando la participación* de los actores sociales en las acciones de planificación, implementación, monitoreo y evaluación del desarrollo territorial. (enfoque ascendente).
- 4) Coordinación, articulación y empoderamiento: En el marco convencional las acciones de los diferentes actores de cada nivel se desarrollaban independientemente, sin un mecanismo claro de coordinación. En el marco actual se propone reforzar la capacidad gestión en el ámbito local, fortaleciendo mecanismos de coordinación de las acciones de los actores sociales (empoderamiento).
- 5) Actores del desarrollo: En el marco convencional los actores de desarrollo rural eran principalmente los funcionarios de la administración central y los productores agropecuarios. El nuevo marco propone involucrar a todos los actores sociales en el desarrollo rural.

En ese contexto el objetivo de este documento es delinear una ruta para poner en práctica un nuevo marco de desarrollo rural.

Para lograr la transición desde el marco tradicional al nuevo marco se requieren esfuerzos de formación de capacidades específicas, algunos ajustes institucionales y metodológicos, así como el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la adecuación de las inversiones públicas y privadas.

Se hace necesario establecer un mecanismo coordinador interinstitucional responsable por la implementación de la estrategia a partir de la base institucional existente. Eso implica reordenar procedimientos y algunas funciones y facultades de determinados ministerios, así como adecuar algunos elementos normativos.

Es necesario igualmente capacitar a los actores sociales a fin de lograr mayor comprensión del nuevo marco del desarrollo rural propuesto. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil e incluso el refuerzo de la gestión de información y conocimiento, son aspectos indispensables para lograr el mejoramiento sistemático de la capacidad de gestión local.

En la siguiente sección se describe la estructura general de la estrategia de desarrollo rural sostenible que se propone sobre la base de los principios del enfoque territorial.

## 2.3 Estructura de la estrategia

La estrategia de desarrollo rural sostenible que se propone en el presente documento está estructurada en tres ámbitos: Región Oriental, sub-regional y el territorial (Gráfico 2.3-1). A continuación, se describen los componentes para cada uno de esos ámbitos.

### 2.3.1 Ámbitos de la estrategia (Componentes)

Los lineamientos para la estrategia de DSTR definen un marco conceptual, metodológico y operativo útil para *todo* el territorio nacional, al mismo tiempo que define momentos diferenciados de formulación, atendiendo a una lógica gradual de ejecución. La expectativa es que, durante la fase de formulación de la Estrategia, se incorpore tanto al Departamento Central como la Región Occidental. Es más, se torna fundamental también realizar un esfuerzo particular para incorporar explícitamente propuestas que aprovechen, en la práctica, el potencial de desarrollo de las relaciones urbanas-rurales como posibles motores de la dinámica territorial.

El Ámbito de la Propuesta descrita en el Apartado 4 establece los principales lineamientos para impulsar el desarrollo rural con enfoque territorial en el ámbito nacional. Este componente fue elaborado con base en los estudios realizados por expertos de diversas áreas, el análisis y discusiones mantenidas con el equipo de técnicos nacionales representando ocho ministerios, los resultados de una serie de talleres con la sociedad civil y el sector privado, entre otros.

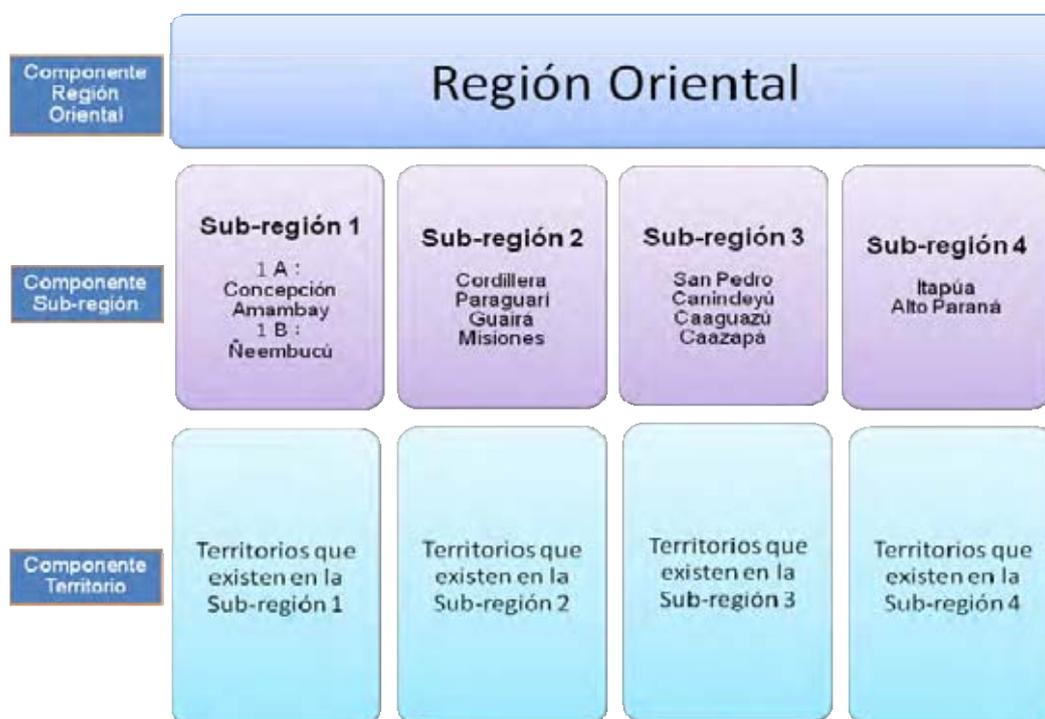


Gráfico 2.3-1: Ámbitos de la estrategia (Componentes)

El Ámbito Sub-regional que se describe en el Apartado 5, está conformado por cuatro sub-regiones. El presente estudio utilizó un método estadístico con base en las características de los catorce departamentos de la Región Oriental para establecer grupos homogéneos de departamentos<sup>15</sup>.

Los lineamientos nacionales sirven de base para determinar una primera aproximación de los lineamientos diferenciados para el ámbito subregional, acordes con las particularidades y potencialidades locales y la decisión adoptada por los actores locales. Este componente se elaboró en base a los resultados obtenidos en los talleres participativos organizados en las sub-regiones identificadas. Esos eventos tuvieron como objetivo incorporar explícitamente las opiniones y juicios de los actores sociales, como conocedores de las características y potencialidades de cada sub-región.

El Ámbito Territorial es el nivel más próximo de los pobladores y está conformado por varios territorios en cada sub-región. La definición y aterrizaje en el ámbito territorial deberá ser elaborado, ejecutado, monitoreado y evaluado con participación y colaboración activa de los actores sociales locales. Estos definen, con base en el conjunto de políticas sectoriales armonizadas para cada territorio, los Planes de Desarrollo Territorial. Para el efecto desde la etapa de formulación de programas, se hace necesario establecer un mecanismo de coordinación y proceso de priorización a través de diálogo entre los actores sociales del territorio. Se ha seleccionado un territorio representativo de cada sub-región identificada en el marco del Estudio y se ha elaborado este componente territorial en carácter de experimentación (proyecto piloto). En el Anexo 4 del presente documento se presentan los resultados.

### **2.3.2 Contenido de cada ámbito**

A continuación se describe el contenido de los tres Ámbitos (Gráfico 2.3-2). Cada uno contiene básicamente el contenido que se describe a continuación.

Como primer paso se definirá la Visión 2030 estableciendo una meta a largo plazo que contemple un período de veinte años. Esta Visión deberá ser congruente con las metas políticas del gobierno y de los sectores. Asimismo debe describir claramente la imagen del territorio que se desea alcanzar en veinte años, reflejando los principios básicos del enfoque territorial. Sin embargo, ésta debe ser suficientemente flexible para adecuarse a un entorno cambiante, debido tanto a la evolución de la economía mundial, las condiciones nacionales y el comportamiento del territorio.

---

<sup>15</sup> La metodología de agrupación se describe en el Capítulo 3.



Gráfico 2.3-2: Contenido de cada Ámbito: Visión, Pilares y Ejes

Para alcanzar la Visión 2030 se establecen cuatro pilares y tres ejes con sus respectivas líneas estratégicas, apuntando a la superación de los factores clave que retrasan el desarrollo<sup>16</sup>.

Los cuatro pilares tienen por objetivo impulsar transformaciones en cada una de las cuatro dimensiones; mientras que los ejes son líneas estratégicas transversales que buscan habilitar a los agentes institucionales, organizaciones sociales y actores sociales individuales. Esos ejes son: Formación de capacidades; Fortalecimiento de la sociedad civil; y Gestión de información y conocimiento. Los ejes se orientan al fortalecimiento de la capacidad institucional, organizacional y de sus recursos humanos, necesarios para implementar de manera continua y sostenible las líneas estratégicas de los cuatro pilares.

La efectividad de algunas líneas estratégicas será validada en los proyectos piloto cuya ejecución se inició en tres Sub-regiones y cuyos resultados podrán ser evaluados en los próximos dos años. Este punto se describe en el Anexo 4.

<sup>16</sup> El Anexo 6 presenta el concepto y el resultado principal del Estudio sobre las Causas de los Problemas de Desarrollo que se llevó a cabo en el primer año del EDRIPP a fin de identificar los factores clave que retrasan el desarrollo.

### 3. La dinámica del medio rural

#### 3.1 Condicionantes macroeconómicas

##### 3.1.1 Producción<sup>17</sup>

La estructura del producto interno bruto paraguayo se basa principalmente en la prestación de servicios. Durante el periodo 2006–2010 la generación de servicios<sup>18</sup> representó el 56,5% del PIB (de los cuales el 18,3% del PIB correspondió al subsector de comercio), mientras que los sectores agrícola<sup>19</sup> e industrial<sup>20</sup> promediaron una participación en el PIB cercana al 26,3% y 17,2%, respectivamente durante el mismo periodo. El PIB total en 2010 alcanzó Gs. 20.342 mil millones, equivalente a USD 17.628 millones.

En cuanto al sector agrícola, en 2009 se observó una caída en su valor agregado del 3,9% del PIB con respecto al 2008, como resultado de una sequía moderada en la Región Oriental, registrada durante noviembre de 2008 hasta abril de 2009, la cual afectó a la producción de los cultivos de primavera y verano como la soja, el maíz, el sésamo, el algodón, la caña de azúcar y la mandioca. Asimismo, las heladas impactaron negativamente en el rendimiento del maíz zafriña y del trigo<sup>21</sup>. Todo esto provocó una contracción de la agricultura en 17,3% con respecto a la zafra anterior.

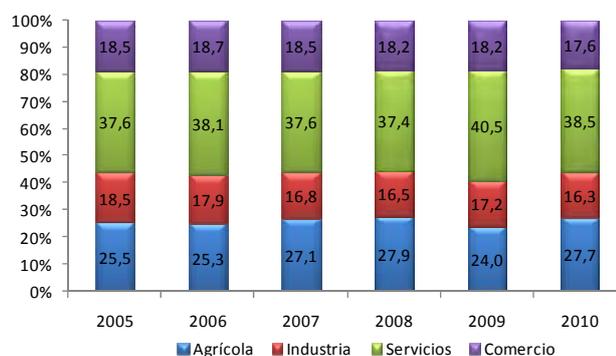


Gráfico 3.1-1: Estructura del producto interno bruto (2005-2010)

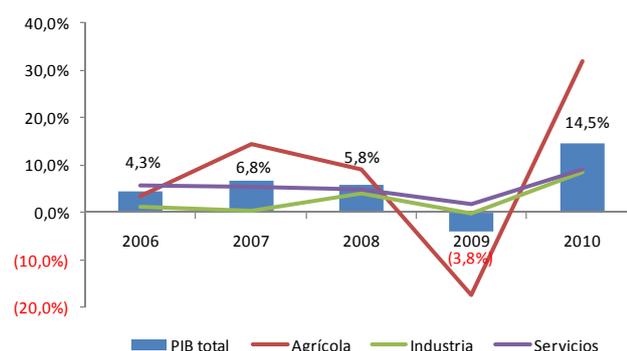


Gráfico 3.1-2: Variación anual del PIB y los sectores agrícola, industria y servicios (2006-2010) (%)

<sup>17</sup> Fuentes de información: Informe Económico del Banco Central del Paraguay, Febrero de 2011; Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

<sup>18</sup> Incluye los impuestos a los productos.

<sup>19</sup> Agrega los sectores de agricultura, ganadería, explotación forestal, y caza y pesca.

<sup>20</sup> También comprende los sectores de minería y construcción.

<sup>21</sup> La zafra agrícola se inicia en julio y termina en junio del año siguiente.

En el año 2009, la caída del PIB agrícola del 17,3% trajo como resultado una caída del PIB total del 3,8%. El sector agrícola contrajo el PIB total en 4,8%, lo cual no fue suficiente para compensar el incremento del 1% en el sector de servicios, por lo que se puede indicar que el PIB total sufrió mucho más como consecuencia de la sequía de la zafra 2008, antes que de la crisis financiera internacional.

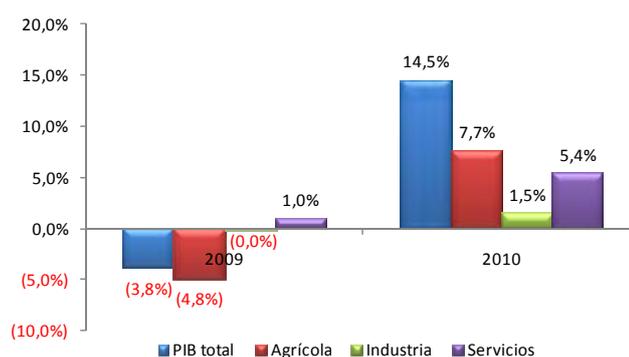


Gráfico 3.1-3: Variación anual del PIB y contribución de los sectores agrícola, industria y servicios a la variación (2009-2010) (%)

Como resultado de la sequía mencionada, la producción de soja – principal producto de exportación nacional – cayó a 3.800.000 toneladas durante la zafra 2008–2009, luego de haber alcanzado una producción de 6.000.000 y 6.300.000 toneladas durante las campañas agrícolas de 2006–2007 y 2007–2008, respectivamente. Asimismo, la producción de maíz se redujo cerca del 29,4% entre la zafra 2007–2008 y la siguiente.

En 2010, el desempeño de la producción agrícola se revierte y alcanza un crecimiento anual del 31,9%, impulsada principalmente por un aumento del 47% en la actividad del sector de la agricultura. El sector de la industria y el de servicios también crecen en el año, con tasas del 8,5% y 9,2%, respectivamente. Esta coyuntura contribuye a un crecimiento inusitado del PIB total del 14,5%. Solamente el crecimiento de la actividad del sector de la agricultura contribuyó a un incremento del PIB total del 7,4%, mientras que el crecimiento de los sectores de servicios e industrial contribuyó a un incremento de la actividad económica del 5,4% y 1,5%, respectivamente.

La contribución del agronegocio en la generación del PIB es sumamente importante dado que otros sectores como los servicios (transporte, comercio de insumos, finanzas, etc.), las industrias (agroindustrias) y las construcciones (silos, alambradas, depósitos, corrales, porquerizas, etc.) están estrechamente relacionadas con el sector primario. Viéndolo desde una perspectiva más global, el 60% del PIB y alrededor del 60% del empleo global de Paraguay son generados por el sector agrario ampliado (producción primaria, secundaria y terciaria)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> La ruralidad y los territorios agrarios del Paraguay. IICA. 2011.

Las perspectivas de crecimiento de la economía para el 2011 y 2012 se centran en torno al 5% para ambos años.

### 3.1.2 Precios<sup>23</sup>

La inflación medida por el deflactor del PIB o los Índices de Precios al Consumidor (IPC) y al productor (IPP) muestran una aceleración de la inflación en 2010 con respecto al año anterior, alcanzando el 4,5% en el caso del deflactor del PIB y el 7,2% y 12,9% en lo que se refiere al IPC e IPP, respectivamente. La inflación hasta 2010, medida tanto por el deflactor del PIB y por el IPC, se encuentra dentro del rango histórico del periodo 2005–2008, mientras que la inflación del IPP sobrepasó su propio rango<sup>24</sup>. La causa de la aceleración de la inflación en 2010, se debe en gran medida, a la reactivación económica luego de la recesión del 3,8% del PIB observada en 2009.

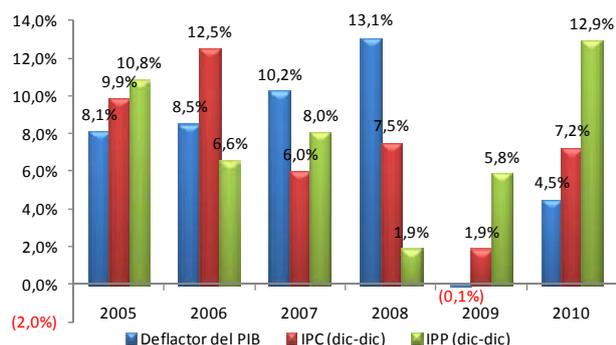


Gráfico 3.1-4: Inflación medida por el deflactor del PIB, el IPC y el IPP (2005-2010)

Con respecto al deflactor del PIB se puede indicar que el deflactor del valor agregado de los bienes exhibió la mayor aceleración entre 2005 y 2008 pasando del 7,4% al 17,5%, para caer al -0,8% en 2009 como resultado de la recesión económica. Entre los sub-sectores de producción de bienes, la agricultura y la ganadería exhibieron una desaceleración de la inflación del 17% y el 23,4%, respectivamente en 2008, a -6,7% y 8,2% respectivamente en 2009.

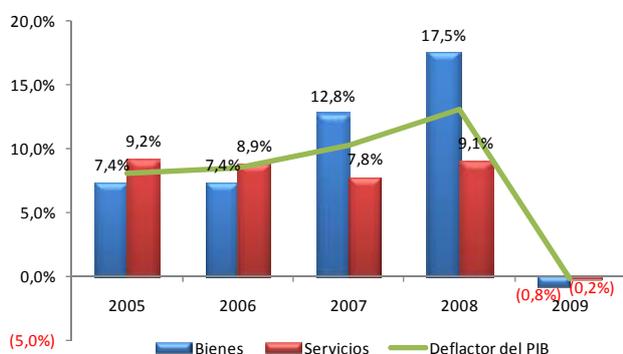


Gráfico 3.1-5: Inflación medida por el deflactor del valor agregado de los bienes y servicios del PIB (2005-2009)

La inflación medida por la variación del IPC indica que el componente de alimentación es el que se encuentra más correlacionado con la dinámica de dicho índice. Esto se debe a que la participación de este componente en el IPC es de aproximadamente un tercio. De hecho, durante el periodo 2005–2010, con excepción de 2005, la inflación en alimentación ha sido el principal

<sup>23</sup> Fuentes de información: Informe Económico del Banco Central del Paraguay, Febrero de 2011.

<sup>24</sup> Cálculos propios, con datos del BCP, Informe Económico, Febrero 2011.

colaborador a la inflación interanual medida a diciembre. En todos los años la inflación en alimentación fue superior o al menos igual (año 2008) que la inflación del IPC.

Además, si se tienen en cuenta los subcomponentes del rubro de alimentos en el IPC, se observa que la inflación de los vegetales frescos y en conserva alcanzó incluso el 92,7% en 2006, y 16,6% y 20,1% en 2008 y 2009, respectivamente. Asimismo, la inflación en cereales fue del 18,1 y 15,5% en 2006 y 2007 respectivamente, y la carne exhibió una inflación del 25,7% en 2010 y del 25,8% en 2006. Por último, la inflación en productos lácteos fue del 31,9% en 2007 y del 12,8% en 2010. Con excepción del subcomponente de carne los demás presentaron deflaciones en uno o dos años, aunque las tasas no superaron del 2% en los rubros de cereales, lácteos y azúcares, y del 10% en el rubro de los vegetales frescos y en conserva. Entre los años 2006 y 2008, no se presentaron deflaciones en ninguno de los subcomponentes alimenticios.

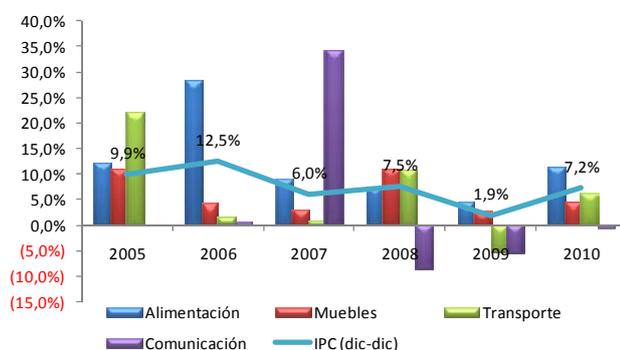


Gráfico 3.1-6: Inflación en los componentes del IPC, relativos a alimentación, muebles, transporte y comunicación (2005-2010)

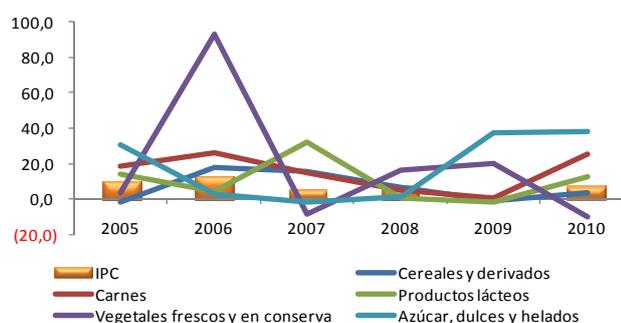


Gráfico 3.1-7: Inflación en carnes, vegetales frescos y en conserva, cereales y derivados, productos lácteos y azúcar, dulces y helados (2005-2010)

La inflación medida por el índice de precios al productor (IPP) también se puede descomponer en sus componentes de productos nacionales e importados. En lo que se refiere a la inflación de los productos nacionales, la misma se desaceleró entre 2006 y 2008 y se aceleró entre 2009 y 2010. El comportamiento de la inflación de los productos importados, sin embargo, tuvo un comportamiento distinto, se redujo entre 2005 y 2006, volvió a subir en 2007 y a bajar en 2008 para acelerarse entre 2009 y 2010, presentando una deflación en 2005 (3,2%) y 2008 (3,0%). En el año 2010, ambos tipos de bienes exhibieron una inflación de dos dígitos lo cual indicaría que la alta tasa de crecimiento del PIB de ese año (14,5%), cerró todos los espacios en los diferentes mercados mayoristas.

En cuanto a la inflación de los productos nacionales componentes del IPP, se observa que los precios de la agricultura fueron los únicos que presentaron una deflación entre el 2005 y 2008, mientras que durante la recesión económica del 2009 exhibieron una inflación del 23,6%. Por su parte, la inflación de los minerales fue la mayor entre todos los componentes en los años 2005 y 2008, mientras que la inflación de la ganadería fue la mayor en 2010 (27,5%), y la de la agricultura en 2006 (21,3%) y 2009 (23,6%). La inflación en alimentos y bebidas subió del 6,4% en 2009 al 21,2% en 2011.

### 3.1.3 Mercado laboral<sup>25</sup>

Los salarios reales, medidos como el índice de los salarios mínimos nominales para actividades diversas corregido por el índice de precios al consumidor, exhiben un comportamiento no uniforme. Durante el periodo 2000–2010, los salarios reales se incrementaron 7%. La tasa de variación de los salarios reales mostró incrementos en 7 años, pero con reducciones en 2002, 2004, 2007 y 2008.

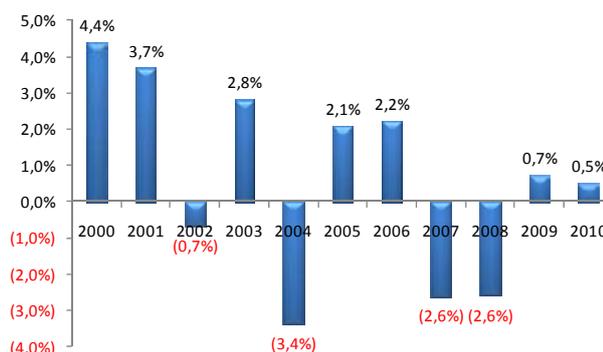


Gráfico 3.1-8: Variación anual de los salarios mínimos reales (2000-2010)

En cuanto al índice de sueldos y salarios los mayores incrementos anuales se observan en los años 2003 y 2006, y el menor incremento en 2010 (4,2%). El sector de las industrias manufactureras exhibió el mayor incremento en 2003 (10,6%), el de electricidad y agua en 2006 (14%), el de construcción en 2005 (11,7%), y el de transporte en 2008 (20,5%), entre otros sectores.

Cuadro 3.1-1: Índice de sueldos y salarios (base junio 2001=100). Variación anual en porcentaje

Año	Industrias manufactureras	Electricidad y agua	Construcción	Comercio	Transporte	Comunicaciones	Intermediación financiera	Servicios	Hoteles y restaurantes	Índice General
2002	6,7	0,8	8,3	4,8	4,5	8,6	6,5	11,2	8,1	6,3
2003	10,6	10,0	6,7	22,5	6,7	4,9	8,1	8,9	12,3	11,4
2004	2,3	7,3	2,1	12,5	3,9	9,9	4,5	4,1	3,7	6,0
2005	9,8	1,9	11,7	8,4	8,9	6,4	13,5	8,8	12,5	9,1
2006	9,7	14,0	6,9	10,5	15,8	8,9	14,1	12,0	8,5	11,1
2007	8,0	1,2	4,0	10,1	14,4	4,9	13,2	9,7	7,9	9,0
2008	6,6	8,9	3,6	8,6	20,5	13,8	10,6	7,7	5,4	9,4
2009	5,3	2,0	4,9	6,3	8,8	8,3	10,0	5,6	7,6	6,6
2010	2,0	1,0	3,4	5,2	2,9	7,2	6,3	5,4	7,8	4,2

Fuente: Cálculos propios, con datos del BCP, Informe Económico, Febrero 2011.

<sup>25</sup> Fuentes de Información: Informe Económico del Banco Central del Paraguay, Febrero de 2011; Encuesta Permanente de Hogar de varios años, Principales resultados, DGEEC.

En el año 2009, la tasa de desocupación abierta indica que la desocupación total del país se mantuvo cerca del promedio de 6,2% observado durante el periodo 2004–2008, alcanzando la mayor tasa en 2004 (7,3%). El índice de desocupación abierta es mucho mayor para las mujeres que para los hombres en el periodo 2004–2009, alcanzando un máximo diferencial de 3,8% en 2004 y un mínimo de 2,3% en 2009. En el caso del área urbana, la tasa de desocupación es mucho mayor que a nivel rural durante todo el periodo, con un promedio de 8,2% frente a los 3,5% del rural. La tasa de desocupación más baja se da entre los hombres del área rural (2,3%).

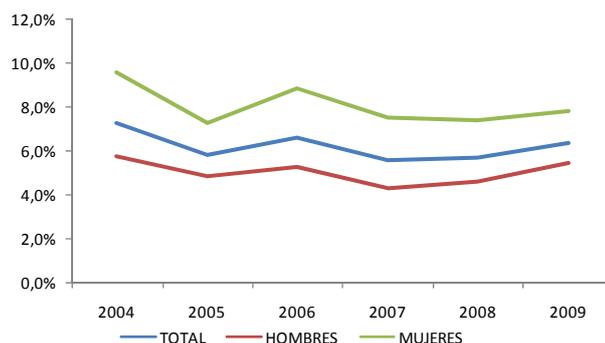


Gráfico 3.1-9: Tasa de desempleo abierto del total del país, por sexo (2004-2009) (%)

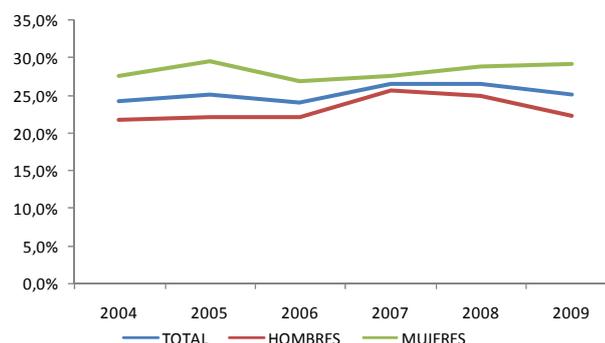


Gráfico 3.1-10: Tasa de subocupación del total del país, por sexo (2004-2009) (%)

En lo que se refiere a la tasa de subocupación total del país, ésta se situó en promedio en el 25,5%, con un mínimo del 24% en 2006, y un máximo del 26,5% en 2007 y 2008. Es decir, durante los años 2004 y 2009, uno de cada cuatro trabajadores paraguayos trabajó menos de 30 horas semanales pero deseó trabajar más horas, o bien trabajó dichas horas pero no ganó el salario mínimo legal. De hecho, en promedio el 18,6% de los trabajadores no ganó el salario mínimo legal durante el periodo de análisis. Como en el caso de la desocupación abierta, la tasa de subocupación de las mujeres se encuentra por encima de la de los hombres en todo el periodo, en 3 puntos porcentuales de la PEA. Si se toma en cuenta el área geográfica, la tasa de subempleo del área urbana es muy superior a la rural, situándose el promedio del primero en 28,7% para el periodo, y el del segundo en 20,5%.

Como en todos los países en desarrollo, en Paraguay más que el desempleo, el problema lo constituye el subempleo. Este es un problema característico de los países en vías de desarrollo, en los cuales existen trabajadores con salarios inferiores al mínimo legal o trabajando más horas de la jornada normal. Las razones principales la constituyen la preponderancia de actividades informales (informalidad), los bajos niveles de educación, la falta de capacidad en actividades de mando medio, la rigidez del código laboral, y la muy baja productividad del trabajo como consecuencia de lo anteriormente descrito. La baja productividad se denota asimismo en la

pequeña agricultura campesina. El reconocimiento de esa realidad es fundamental en la hora de formular estrategias de desarrollo rural incluyente.

Cuadro 3.1-2: Tasa de desempleo abierto por área geográfica y sexo (2004-2009)

Área	Género	2004	2005	2006	2007	2008	2009
País Total	Total	7,3%	5,8%	6,7%	5,6%	5,7%	6,4%
País Total	Hombres	5,8%	4,9%	5,3%	4,3%	4,6%	5,5%
País Total	Mujeres	9,6%	7,3%	8,8%	7,5%	7,4%	7,8%
País Urbano	Total	10,0%	7,6%	8,9%	7,2%	7,4%	8,2%
País Urbano	Hombres	8,7%	7,1%	7,7%	6,2%	6,6%	7,9%
País Urbano	Mujeres	11,6%	8,3%	10,4%	8,4%	8,5%	8,7%
País Rural	Total	3,7%	3,3%	3,6%	3,4%	3,2%	3,7%
País Rural	Hombres	2,5%	2,4%	2,5%	2,0%	2,1%	2,4%
País Rural	Mujeres	6,2%	5,3%	6,0%	6,0%	5,5%	6,2%

Fuente: DGEEC, EPH, varios años.

Cuadro 3.1-3: Tasa de subocupación por área geográfica y sexo (2004-2009)

Área	Género	2004	2005	2006	2007	2008	2009
País Total	Total	24,2%	25,1%	24,0%	26,5%	26,5%	25,1%
País Total	Hombres	21,8%	22,2%	22,3%	25,7%	25,0%	22,4%
País Total	Mujeres	27,7%	29,6%	26,9%	27,7%	28,9%	29,3%
País Urbano	Total	26,8%	29,4%	28,1%	31,4%	28,8%	27,4%
País Urbano	Hombres	24,6%	26,5%	25,9%	29,8%	27,3%	24,5%
País Urbano	Mujeres	29,6%	32,9%	31,1%	33,5%	31,0%	31,3%
País Rural	Total	20,6%	19,3%	18,5%	19,5%	23,1%	21,7%
País Rural	Hombres	18,7%	17,3%	18,0%	20,7%	22,0%	19,6%
País Rural	Mujeres	24,4%	23,5%	19,3%	17,4%	25,2%	25,8%

Fuente: DGEEC, EPH, varios años.

La tasa de actividad indica que en promedio, para el periodo 2004–2009, aproximadamente seis de cada diez personas en edad de trabajar se encontraban activos en el mercado laboral, siendo alta la diferencia entre hombres (75,2%) y mujeres (48,3%). Por área geográfica, sin embargo, la diferencia es mínima, alcanzando el área rural el 63,1%, mientras que el área urbana el 60,7%. La tasa de actividad más baja se observa en las mujeres del área rural con sólo el 45%.

Cuadro 3.1-4: Tasa de actividad por área geográfica y sexo (2004-2009)

Área	Género	2004	2005	2006	2007	2008	2009
País Total	Total	63,4%	61,8%	59,4%	60,8%	61,7%	62,9%
País Total	Hombres	76,6%	75,1%	73,7%	73,9%	75,8%	75,9%
País Total	Mujeres	50,4%	48,6%	45,3%	48,0%	47,9%	49,7%
País Urbano	Total	62,4%	60,4%	57,9%	59,6%	61,5%	62,3%
País Urbano	Hombres	73,1%	70,5%	70,0%	70,5%	73,7%	73,4%
País Urbano	Mujeres	52,6%	51,5%	47,0%	49,6%	50,2%	51,6%
País Rural	Total	64,9%	63,7%	61,5%	62,5%	62,0%	63,8%
País Rural	Hombres	81,1%	81,1%	78,5%	78,6%	78,8%	79,4%
País Rural	Mujeres	47,1%	43,9%	42,6%	45,3%	44,3%	46,8%

Fuente: DGEEC, EPH, varios años.

### 3.1.4 Gestión fiscal<sup>26</sup>

Los ingresos totales de la administración central se encuentran por arriba del 19% del PIB, totalizando cerca de 16,2 billones de guaraníes en 2010. Del mismo modo, los gastos totales representaron el 17,8% del PIB en 2010 (15 billones de guaraníes) luego de alcanzar el 19,6% en 2009, aunque en 2008 constituyeron únicamente el 14,9% del PIB.

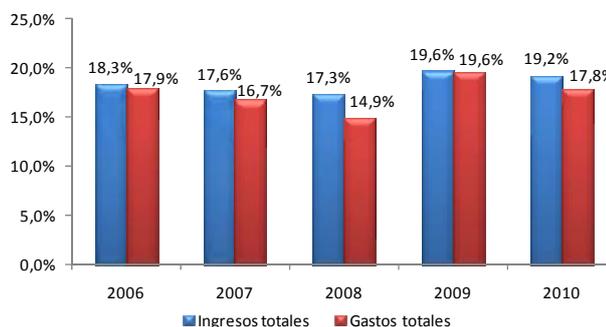


Gráfico 3.1-11: Ingresos y gastos totales de la administración central (2006-2010) (% del PIB)

El resultado fiscal de la administración central fue superavitarario durante el periodo 2006–2010, incrementándose entre los años 2006 y 2010, del 0,5% al 2,5% del PIB. En 2009, el superávit fiscal se redujo al 0,1% como resultado del mayor gasto fiscal durante la recesión económica. En 2010, el superávit fiscal vuelve a mejorar y alcanza el 1,4% del PIB. Por su parte,

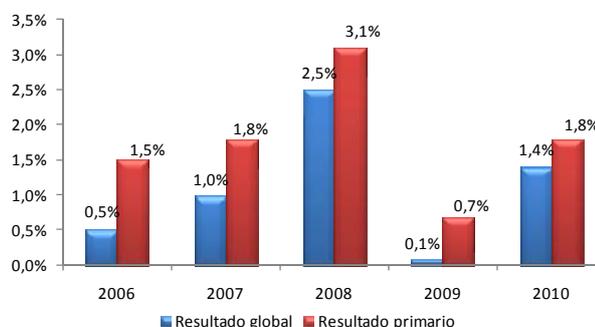


Gráfico 3.1-12: Resultado global y primario de la administración central (2006-2010) (% del PIB)

el resultado primario presenta el mismo comportamiento que el global, alcanzando su máximo en 2008 (3,1% del PIB), y el mínimo en 2009 (0,7% del PIB).

Los ingresos corrientes, que incluyen a su vez los ingresos tributarios y no tributarios, representaron entre el 17,3 y el 19,3% del PIB en el periodo 2006 - 2010, mientras que los ingresos de capital no superaron el 0,4% del PIB, observándose un incremento de esta proporción solo en 2009 y 2010, como resultado principalmente de las

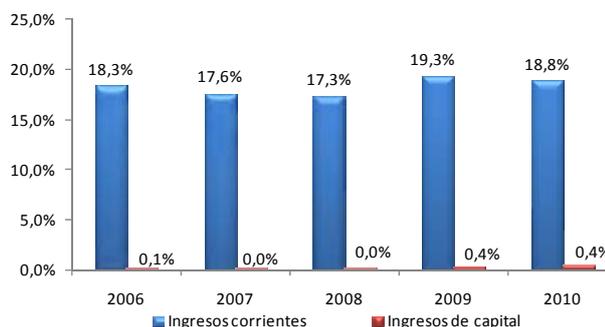


Gráfico 3.1-13: Ingresos corrientes y de capital de la administración central (2006-2010) (% del PIB)

<sup>26</sup> Fuentes de Información: Informe Económico del Banco Central del Paraguay, Febrero de 2011; Informe del Ministerio de Hacienda, Marzo de 2011; Informe de Deuda Externa del Banco Central del Paraguay, Diciembre de 2010.

donaciones de capital recibidas a fin de financiar la política contra-cíclica para la recuperación económica.

Por el lado de los gastos corrientes, éstos representaron entre el 12,2% del PIB en 2008 y el 15% del PIB en 2009. Igual dinámica se observa en los gastos de capital que constituyeron entre el 2,7% del PIB en 2008 y el 4,5% en 2009.

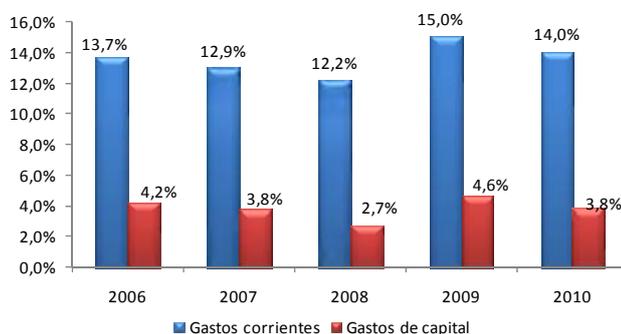


Gráfico 3.1-14: Gastos corrientes y de capital de la administración central (2006-2010) (% del PIB)

Entre los ingresos corrientes los ingresos tributarios como proporción del PIB han ido creciendo a partir de 2007, del 11,4% al 13,5% en 2010. Así, la carga tributaria directa es una de las más bajas de la región. El principal tributo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya recaudación se ha ido incrementando constantemente entre 2006 y 2010, pasando del 5,4% al 7% del PIB.

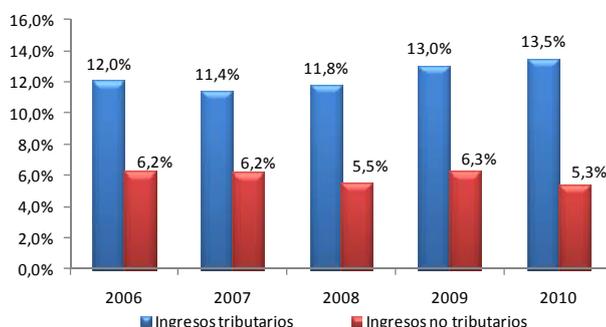


Gráfico 3.1-15: Ingresos tributarios y no tributarios de la administración central (2006-2010) (% del PIB)

Paraguay a diferencia de otros países, cuenta con ingresos públicos importantes fuera de los ingresos impositivos, como ser los royalties y compensaciones de las empresas hidroeléctricas (entidades binacionales), impuestos inmobiliarios percibidos por las municipalidades, muchos de los servicios públicos costeados por los usuarios (tales como energía eléctrica, agua, desagüe, estudios de impacto ambiental, transformadores eléctricos, postes para tendido eléctrico, caminos vecinales, cooperaciones escolares, seguridad privada, seguro de salud privada, etc.).

En cuanto a los ingresos no tributarios, éstos han caído entre 2006 y 2008, del 6,2% al 5,5% del PIB, para luego subir al 6,3% en 2009 y volver a caer al 5,3% en 2010. Entre los mismos son de importancia la contribución al fondo de

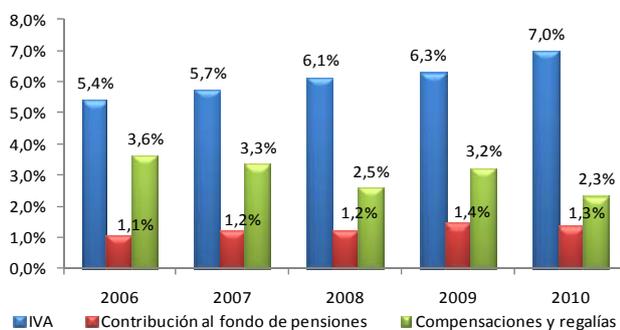


Gráfico 3.1-16: Impuesto al valor agregado, contribución al fondo de pensiones y compensaciones y regalías de la administración central

pensiones, que prácticamente se mantiene constante en torno al 1,3% del PIB, y las compensaciones y regalías recibidas de las represas binacionales de Itaipú y Yacyretá, cuya razón con respecto al PIB, ha declinado entre 2006 y 2008 (entre 3,6% y 2,5% del PIB), para subir en 2009 al 3,2% y volver a caer en 2010 al 2,3% del PIB.

El superávit fiscal global del periodo 2006–2010 se empleó para reducir el stock de la deuda externa de la administración central entre los años 2006 y 2008, reduciéndose cerca del 0,7% del PIB en todo el periodo 2006–2010. Así, los desembolsos externos cayeron del 1,6% del PIB en 2006 al 0,7% del PIB en 2008, para subir de nuevo al 1,6% del PIB en 2009 como resultado de la política fiscal contra-cíclica que empleó algunas líneas de crédito de los bancos de desarrollo multilaterales.

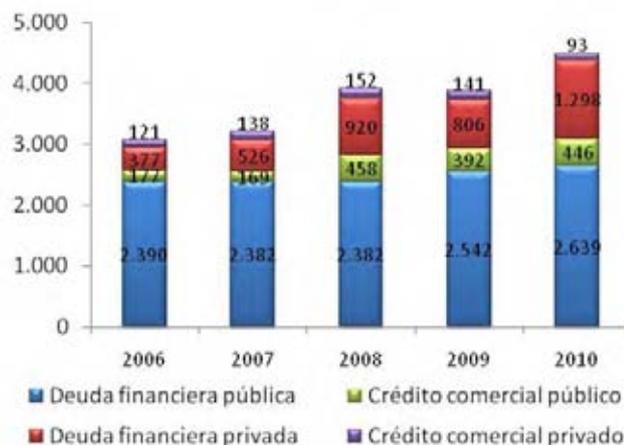


Gráfico 3.1-17: Deuda financiera y crédito comercial, público y privado (2006-2010) (en millones de USD)

La deuda externa total se ha incrementado de 3.065 millones en 2006 a 4.476 millones de dólares en 2010. El sector público observó un aumento de la deuda financiera y el crédito comercial de 2.567 millones en 2006 a 3.085 millones de dólares en 2010, mientras que el sector privado exhibió también un incremento en el mismo periodo pasando de 502 millones a 1.391 millones. Como proporción de la deuda externa, la participación del sector público en la misma se ha reducido del 83,6% en 2006 al 68,9% en 2010. Además, la proporción de la deuda financiera, se ha reducido del 90,2% de la deuda total en 2006 al 84,4% en 2008, para volver a ajustarse al 88% en 2010.

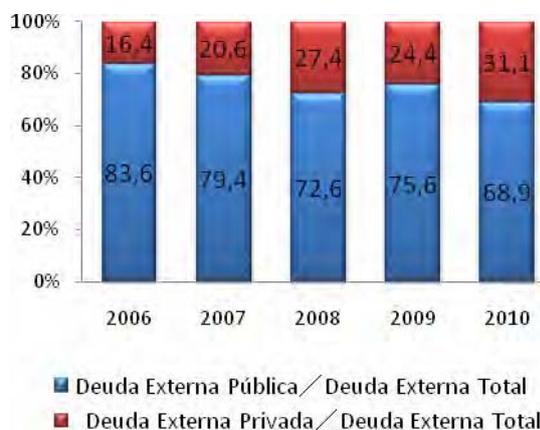


Gráfico 3.1-18: Proporción de la deuda externa pública y privada

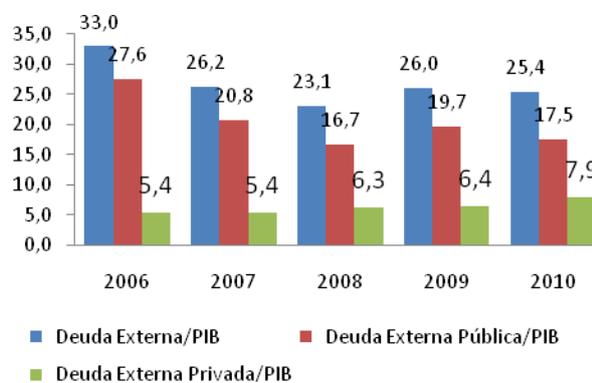


Gráfico 3.1-19: Sostenibilidad de la deuda. Deuda externa pública y privada (2006-2010) (en% del PIB)

Entre los indicadores de sostenibilidad de la deuda externa total se observa que la deuda externa total con respecto al PIB se ha reducido del 33% al 25,4% en 2010. La deuda externa pública se redujo del 27,6% del PIB en 2006 al 17,5% en 2010, con un pequeño incremento entre 2008 y 2009 del 3% del PIB como resultado del financiamiento del plan anti-crisis con fondos externos. Asimismo, los ratios de deuda externa total a inversión extranjera y de deuda externa total a reservas internacionales netas también se redujeron durante el periodo, de 194% en 2006 a 156,9% en 2010 en el primer caso, y de 180,2% en 2006 a 107,4% en el segundo. En resumen, todos los indicadores de sostenibilidad de la deuda indican que la economía nacional aún tiene mucho espacio para endeudarse externamente tanto a nivel público como privado ya sea contratando deuda financiera o créditos comerciales.

El manejo fiscal consistente con el ciclo económico ha sido un ancla para la estabilidad macroeconómica en los últimos años. Puesto que la estabilidad macroeconómica es una condición fundamental para el crecimiento en el largo plazo, la contribución de la política fiscal ha sido importante.

### 3.1.5 Política monetaria y financiera<sup>27</sup>

La política monetaria del Banco Central del Paraguay (BCP) está comprometida al cumplimiento de una meta de inflación del IPC con un objetivo central del 5,0% +/- 2,5%, al menos dentro de un plazo no especificado que se estima podría ser 24 meses, tal como se opera en otros países. De hecho, el BCP ha comunicado recientemente que implementará gradualmente un régimen de metas de inflación.

No obstante, no se conoce muy bien el mecanismo de transmisión de la política monetaria, pues las tasas de los Instrumentos de Regulación Monetaria (IRM) no son overnight, como tampoco se conoce el grado de rezago ni el valor de parámetro que toma este tipo de tasas para el cálculo de las diferentes tasas de interés del mercado.

Además, a pesar del compromiso de la autoridad monetaria para construir su credibilidad a través del mantenimiento de la inflación del IPC dentro del rango meta de inflación, como se analizó en la sección de la inflación medida por la variación del IPC, se observa que esta

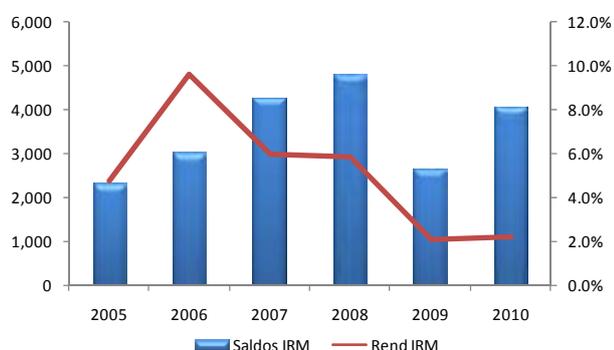


Gráfico 3.1-20: Saldos de los instrumentos de regulación monetaria y rendimientos promedio de los mismos (2005-2010)

<sup>27</sup> Fuente de información: Informe Económico del Banco Central del Paraguay, Febrero de 2011.

sólo se ha mantenido dentro del rango en los años 2007, 2008 y 2010, con varios pronósticos de alcanzar los dos dígitos en 2011.

Se debe indicar también que la autoridad monetaria ha cambiado su operatividad en el periodo 2006-2010, pues entre 2005 y 2008 acumuló IRM a fin de esterilizar la fuerte entrada de capitales que demandaba mayor cantidad de moneda nacional a cambio de la divisa extranjera. Así, entre 2005 y 2008 las reservas internacionales se incrementaron en 1.696 millones de dólares, equivalente a 145,2% de lo acumulado hasta 2004. Sin embargo, entre 2009 y 2010, como consecuencia de las reducciones de las tasas de interés en el resto del mundo debido a la política monetaria expansiva en los países más desarrollados a fin de reactivar sus economías, la tasa de rendimiento promedio de las IRM también bajaron, lo cual trajo consigo una reducción de los saldos de los IRM, al menos en 2009, para luego subir en 2010, una vez que las secuelas de la sequía que afectó al sector agrícola nacional fueron más que compensadas con el mejor año agrícola en 2010.

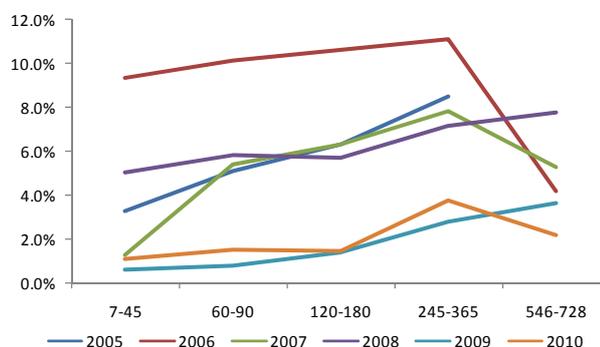


Gráfico 3.1-21: Curvas de rendimiento de las IRM (2005-2010) (%)

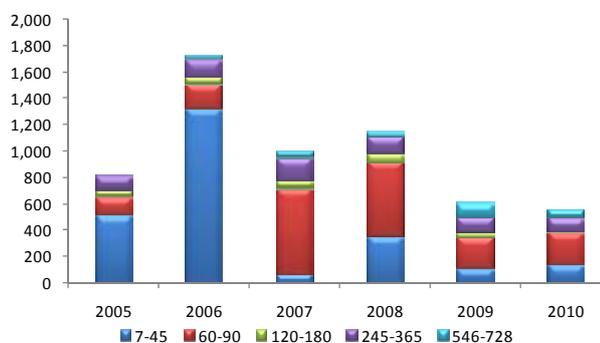


Gráfico 3.1-22: Miles de millones de Gs de colocación en las IRM (2005-2010) (en días)

Además, las curvas de rendimiento de las IRM se desplazan hacia arriba entre 2005 y 2006, luego bajan en 2007 para volver a subir en 2008. Con las nuevas autoridades se observa una reducción importante de las curvas de rendimientos para todos los plazos, tanto en 2009 como en 2010.

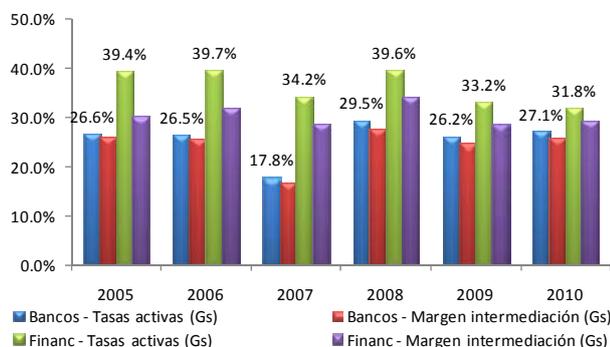


Gráfico 3.1-23: Tasas pasivas y márgenes de intermediación en Gs en bancos y financieras (2005-2010) (%)

En lo que se refiere al plazo de colocación de las IRM, los mismos se

concentraron en instrumentos de entre 7 y 45 días durante 2005 y 2006, pero luego se centraron en plazos entre 60 y 90 días, lo cual constituye un mecanismo de esterilización de muy corto plazo de parte de la autoridad monetaria.

En cuanto al sector financiero, las tasas activas de los bancos y financieras por operaciones en moneda local se redujeron entre 2005 y 2007, para luego subir en 2008 y volver a bajar en 2010. Los márgenes de intermediación en guaraníes son altos, tanto en bancos como financieras debido a factores estructurales, como la falta de eficiencia del sistema financiero.

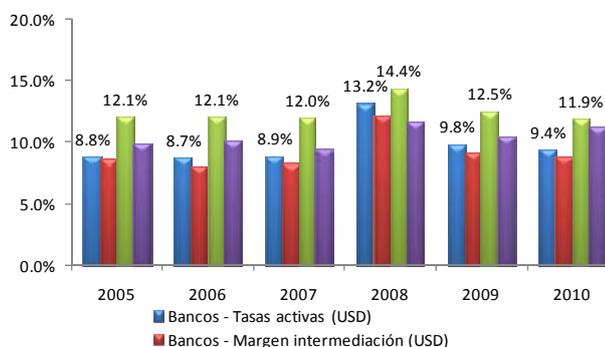


Gráfico 3.1-24: Tasas pasivas y márgenes de intermediación en USD en bancos y financieras (2005-2010) (%)

Las tasas activas en dólares en bancos y financieras se encuentran en 2010 en 9,4% y 11,9% respectivamente. Al igual que los márgenes de intermediación en guaraníes, en los bancos y financieras, los márgenes de intermediación son altos debido a las bajas tasas pasivas, aunque el margen es mucho menor en las financieras.

Se debe mencionar que en 2010, cerca del 45,9% de los depósitos del sector privado en el sistema bancario se encontró denominado en moneda extranjera, en especial en dólares, mientras que el 40,1% de los créditos del sistema bancario al sector privado se denominó en moneda extranjera. Esta alta dolarización de los depósitos y créditos del sistema bancario, hace difícil el manejo de la política monetaria por parte del BCP, pues muchas veces las autoridades deben reconsiderar el peso que le darían a las variaciones del tipo de cambio nominal y balancear sus consecuencias con respecto a la inflación doméstica y a las pérdidas por los efectos sobre el balance de las empresas, en especial en un país agro exportador, que se enfrenta también al colapso de oferta.

### 3.1.6 Saldo de la balanza comercial<sup>28</sup>

Durante el período 2006–2010 la cuenta corriente paraguaya presentó superávits en 2006, 2007 del 1,4% del PIB y de 0,3% 2009, sin embargo, en 2008 y 2010 los déficits fueron del 1,8% y 3,4% del PIB, respectivamente. Se destaca el déficit creciente en la cuenta de bienes alcanzó el 8,7% del PIB en 2010. En caso de que el déficit sea resultado del mayor gasto en bienes de

<sup>28</sup> Fuente de información: Informe Económico del Banco Central del Paraguay, Febrero de 2011.

consumo, sin su contrapartida en generación de ingresos, esto podría significar un riesgo para la estabilidad macroeconómica.

Por parte de la cuenta de capital y financiera, la misma exhibió superávits en todos los años, lo cual financió en gran parte de 2010 al déficit en cuenta corriente. Puede observarse que la cuenta financiera tuvo superávits del 4,3% del PIB en 2009 y 2010, debido en gran medida a la inversión directa (1,4% y 2,4% del PIB en 2009 y 2010, respectivamente) y a los préstamos netos de la cuenta otras inversiones (1,1% del PIB en 2010). En cuanto a los activos de reserva se puede observar un incremento de los activos de reservas internacionales durante todo el periodo, llegando al 6,4% del PIB en 2009, aunque en el último año representó solamente el 1,8% del PIB.

Cuadro 3.1-5: Balanza de pagos. Presentación normalizada (2006-2010) (en % del PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. CUENTA CORRIENTE</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>(1,8)</b>	<b>0,3</b>	<b>(3,4)</b>
<b>A. Bienes</b>	<b>(6,7)</b>	<b>(4,3)</b>	<b>(6,2)</b>	<b>(7,2)</b>	<b>(8,7)</b>
1. Exportaciones (crédito)	47,4	46,1	46,2	40,7	47,2
2. Importaciones (débito)	(54,1)	(50,4)	(52,4)	(48,0)	(55,8)
<b>B. Servicios</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>	<b>3,3</b>	<b>6,1</b>	<b>4,5</b>
1. Transportes	(1,2)	(1,1)	(1,0)	(1,1)	(1,2)
2. Viajes	(0,0)	(0,1)	(0,1)	0,5	0,4
3. Otros servicios	5,7	5,3	4,4	6,6	5,4
<b>C. Renta</b>	<b>(1,0)</b>	<b>(1,3)</b>	<b>(1,3)</b>	<b>(2,2)</b>	<b>(2,2)</b>
1. Remuneración a empleados	1,4	1,2	1,3	1,6	1,5
2. Renta de la inversión	(2,4)	(2,5)	(2,7)	(3,8)	(3,7)
2.1 Inversión extranjera directa	(2,6)	(2,8)	(2,8)	(3,7)	(3,5)
2.2 Inversión de cartera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.3 Otra inversión	0,3	0,3	0,1	(0,1)	(0,1)
<b>D. Transferencias corrientes</b>	<b>4,6</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,0</b>
<b>II. CUENTA CAPITAL Y FINANCIERA</b>	<b>2,0</b>	<b>6,0</b>	<b>3,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,5</b>
<b>A. Cuenta de Capital</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>
1. Transferencias de capital	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2
<b>B. Cuenta financiera</b>	<b>1,6</b>	<b>5,8</b>	<b>3,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>
1. Inversión directa	1,8	1,4	1,6	1,4	2,4
2. Inversión de cartera	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Otra inversión	<b>(0,2)</b>	<b>4,3</b>	<b>2,0</b>	<b>2,9</b>	<b>1,9</b>
3.1 Activos	<b>1,0</b>	<b>3,8</b>	<b>(0,6)</b>	<b>2,3</b>	<b>0,2</b>
3.1.1 Créditos comerciales	(0,1)	0,0	0,1	0,0	(0,1)
3.1.2 Préstamos	(0,4)	(0,4)	(0,6)	1,0	0,4
3.1.3 Moneda y depósitos	1,7	4,7	0,1	0,1	0,0
3.1.4 Otros activos	(0,3)	(0,5)	(0,2)	1,1	(0,2)
3.2 Pasivos	<b>(1,1)</b>	<b>0,5</b>	<b>2,6</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>
3.2.1 Créditos comerciales	(0,6)	0,1	1,3	(0,3)	0,4
3.2.2 Préstamos	(0,6)	(0,7)	(0,0)	0,1	1,1
3.2.3 Moneda y depósitos	0,0	1,0	0,4	0,4	0,3
3.2.4 Otros pasivos	(0,0)	0,2	1,0	0,4	(0,0)
<b>III. ERRORES Y OMISIONES</b>	<b>0,8</b>	<b>(1,5)</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>0,7</b>
<b>IV. ACTIVOS DE RESERVA</b>	<b>(4,2)</b>	<b>(5,9)</b>	<b>(2,3)</b>	<b>(6,4)</b>	<b>(1,8)</b>

Fuente: Cálculos propios con datos del BCP, Informe Económico, Febrero 2011.

Con respecto a la importación de bienes durante 2006–2010, la mayor parte de las importaciones se refieren a bienes de capital, alcanzando el 21,5% del PIB en 2010, contra el 17,4% de los bienes de consumo y 14,4% del PIB de los bienes de capital. No obstante, como se indicó anteriormente, subsiste una preocupación sobre la sostenibilidad del déficit de la cuenta comercial, pues en los dos últimos años, la proporción de los bienes de consumo importados ha sobrepasado a los bienes intermedios, lo cual elevaría el riesgo de poder hacer frente al incremento de los préstamos obtenidos por el país. Este riesgo aumenta mucho más si se considera, que sólo el 13,7% del PIB se refiere a la importación de bienes no duraderos, de los cuales el 2,1% representa al rubro de alimentos.

Cuadro 3.1-6: Importaciones por tipo de bienes (2006-2010) (en % del PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentos	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1
Bebidas y tabacos	1,3	1,1	1,2	1,5	1,8
Otros	7,3	6,0	7,1	8,6	9,9
<b>Total no duraderos</b>	<b>10,4</b>	<b>9,1</b>	<b>10,3</b>	<b>12,2</b>	<b>13,7</b>
Automóviles	1,4	1,6	2,1	1,6	1,8
Artefactos eléctricos	1,8	1,8	1,9	1,4	2,0
<b>Total duraderos</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>
<b>Total bienes de consumo</b>	<b>13,6</b>	<b>12,4</b>	<b>14,3</b>	<b>15,2</b>	<b>17,4</b>
Combustibles y lubricantes	7,4	5,8	7,7	6,4	6,1
Sustancias químicas	3,2	4,3	5,0	3,7	3,9
Otros	3,9	3,6	4,1	3,8	4,4
<b>Total bienes intermedios</b>	<b>14,6</b>	<b>13,8</b>	<b>16,8</b>	<b>13,8</b>	<b>14,4</b>
Maquinarias, aparatos y motores	16,8	15,0	14,2	12,9	16,2
Elementos de transporte y accesorios	2,7	2,8	3,5	2,7	3,8
Otros	0,7	1,2	1,7	0,9	1,5
<b>Total bienes de capital</b>	<b>20,2</b>	<b>19,0</b>	<b>19,4</b>	<b>16,5</b>	<b>21,5</b>
<b>Total Importaciones</b>	<b>48,5</b>	<b>45,2</b>	<b>50,4</b>	<b>45,6</b>	<b>53,3</b>

Fuente: Cálculos propios con datos del BCP, Informe Económico, Febrero 2011.

En lo que se refiere a las exportaciones registradas por productos, se puede observar que en promedio durante el periodo 2006–2010, las exportaciones de productos agrícolas representaron el 81,7% del total de exportaciones nacionales. Los rubros de exportación más importantes se centran en dos productos: soja con el 9% del PIB en 2010 y la carne con el 5,2% del PIB. Se puede resaltar la caída de las exportaciones de ambos rubros como proporción del PIB en 2009, como resultado de la sequía de ese año, evidencia del riesgo de la solvencia del país para hacer frente al pago de mayores préstamos, confiando gran parte de sus exportaciones a materias primas agrícolas.

Cuadro 3.1-7: Exportaciones registradas por productos (2006-2010) (en % del PIB)

	Fibras de Algodón	Semilla de Soja	Aceites Vegetales	Harinas	Cereales	Carne	Madera	Otros	Total
2006	0,4	4,5	1,2	1,5	2,2	4,5	1,0	4,5	19,8
2007	0,4	7,0	2,1	2,4	2,9	3,0	0,9	4,3	23,0
2008	0,2	8,8	3,5	3,2	2,2	3,7	0,7	4,2	26,5
2009	0,1	5,5	1,8	2,7	3,2	4,1	0,7	4,1	22,2
2010	0,1	9,0	1,6	2,0	3,1	5,2	0,6	4,1	25,7

Fuente: Cálculos propios con datos del BCP, Informe Económico, Febrero 2011.

Los tipos de cambio nominal del guaraní frente a las principales monedas extranjeras han presentado dinámicas diferentes durante el periodo de estudio. Por ejemplo, se ha apreciado continuamente frente al peso argentino, de 1.841,1 PYG/ARS en 2006 a 1.214,1 PYG/ARS en 2010. Se ha apreciado entre 2006 y 2008 frente al dólar americano y al euro, se depreció en 2009 y luego, se volvió a apreciar en 2010. Con respecto al real brasileño, el guaraní se apreció fuertemente en 2008, para luego depreciarse hasta el 2010. Finalmente, contra el yen, el guaraní se apreció levemente entre 2006 y 2008, depreciándose posteriormente a una baja tasa hasta el 2010. En resumen, entre 2006 y 2010, el guaraní se apreció 34,1% frente al peso argentino, 15,9% contra el dólar americano, y 11,8% frente al euro, mientras que se depreció 4,8% frente al real brasileño y 11,3% frente al yen.

Finalmente, en relación con el tipo de cambio real, el mismo se apreció 8,9% entre 2006 y 2010 si se toma en cuenta el tipo de cambio efectivo real, pues la depreciación del índice observada entre 2009 y 2010 no ha podido compensar la apreciación entre 2006 y 2008. De hecho, la apreciación del tipo de cambio real se inicia en 2005. En cuanto a los tipos de cambio real bilateral frente a los principales socios comerciales, entre 2006 y 2010, se observaron apreciaciones reales frente a Argentina (25,6%), Estados Unidos (27,8%), la Zona del Euro (29,8%) y frente a Japón (12,2%). La única depreciación real se observó contra Brasil, aunque sólo del 1,6%.

Cuadro 3.1-8: Tipo de cambio nominal del guaraní frente a las principales monedas extranjeras e índices de tipo de cambio efectivo real y real bilateral frente a principales socios comerciales (2006-2010) (promedio del año)

	Tipo de cambio nominal del guaraní (PYG)					Índices del tipo de cambio real (1995=100)					
	ARS	BRL	USD	EUR	JAY	TCER	TCEBAR	TCEBBR	TCEBUS	TCEBUE	TCRBJA
2006	1.841,1	2.574,0	5.635,4	7.053,0	48,6	127,3	98,2	155,8	131,2	132,2	89,8
2007	1.616,7	2.589,6	5.032,7	6.887,2	42,7	117,8	86,9	152,2	112,3	122,9	74,6
2008	1.379,1	2.405,9	4.363,1	6.471,0	42,4	105,3	74,8	142,5	91,4	110,8	70,0
2009	1.335,0	2.506,9	4.966,6	6.907,0	53,1	111,8	74,7	145,9	99,4	104,7	81,0
2010	1.214,1	2.696,4	4.739,5	6.223,3	54,1	116,0	73,0	158,4	94,7	92,9	78,8

Fuente: BCP, Informe Económico, Febrero 2011.

### 3.1.7 Breve análisis del Censo Agropecuario Nacional 2008 (CAN 2008)

Con respecto a las explotaciones agropecuarias de la Región Oriental y de acuerdo al último Censo Agropecuario Nacional del 2008, la cantidad de fincas totalizan 281.462 y abarcan 13.400.000 hectáreas, lo que representa el 97% de las fincas y el 43% de la superficie total del país. Los departamentos con mayor cantidad de fincas son San Pedro, Caaguazú e Itapúa, mientras que en el otro extremo se ubican los Departamentos de Ñeembucú, Central y Amambay. Asimismo, los Departamentos de Concepción, San Pedro y Canindeyú concentran la mayor cantidad de superficie agrícola, siendo los más pequeños los Departamentos de Central, Cordillera y Guairá. Por último, el promedio de las fincas en Amambay es la más alta (253,8 hectáreas), seguida por las de Ñeembucú (129,6 hectáreas) y Concepción (93,2 hectáreas), lo cual contrasta con los bajos promedios de Guairá (13,2 hectáreas), Central (17,5 hectáreas) y Cordillera (22,9 hectáreas).

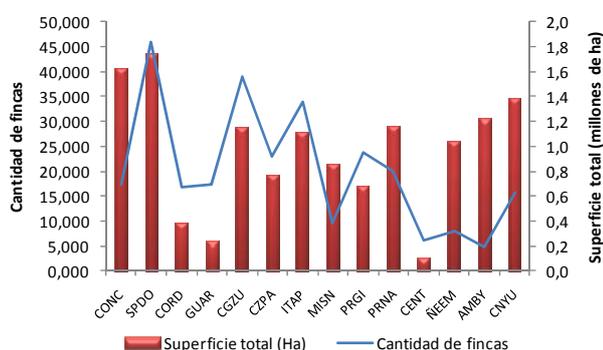


Gráfico 3.1-25: Cantidad de fincas en la Región Oriental y superficie total por departamentos (2008)

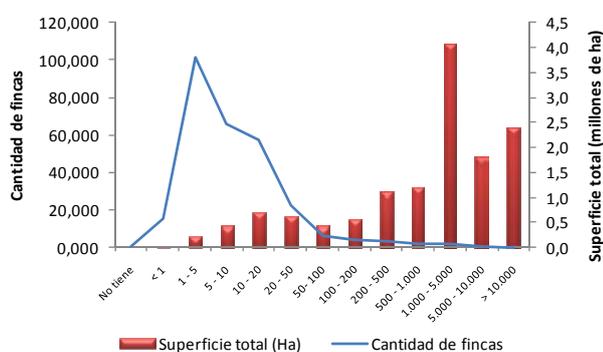


Gráfico 3.1-26: Cantidad de fincas en la Región Oriental y superficie total por tamaño de finca (2008)

Otra característica del sector agropecuario de la Región Oriental es la concentración de aquellas fincas con superficie entre 1 y 5 hectáreas en sólo 2.301 km<sup>2</sup>. En total, 263.224 fincas o el 93,5% de todas las fincas de la región son menores de 50 hectáreas, y el 85,5% o 240.749 fincas son menores de 20 hectáreas. Estos números pueden corregirse si se considera el promedio de la superficie ocupada por las fincas de distintas extensiones, así, el 93,5% de las fincas son efectivamente menores de 27 hectáreas, mientras que el 85,5% son menores de 11,9 hectáreas.

Por parte del productor, el trabajo agrícola y ganadero se concentra en el grupo entre 35 y 54 años de edad (46,5% de los 200.301 empleados bajo esta modalidad), mientras que la tarea agropecuaria al igual que el trabajo no agropecuario se centralizan en el grupo entre 25 y 34

años de edad (70,8% de los 12.753 trabajadores, y 70,9% de los 12.657 trabajadores, de ambos grupos respectivamente).

En lo que se refiere al trabajo asalariado, 79.235 fincas cuentan con 238.674 trabajadores asalariados en forma temporal, mientras que 27.915 fincas cuentan con 81.754 trabajadores asalariados permanentes.

Por el lado de la producción de cultivos temporales, los productores familiares se dedicaron principalmente (en número de fincas de la Región Oriental) al cultivo de la mandioca (218.820 fincas), poroto con cáscara (208.234 fincas), maíz chipa (131.908 fincas) y maíz de la zafra normal (119.442 fincas). Otros cultivos por arriba de las 10.000 fincas fueron (en número de fincas): algodón, maní con cáscara, sésamo, caña de azúcar para forraje, maíz zafriña, caña de azúcar para la industria, soja de la zafra normal, batata, sandía y habilla. Sin embargo, si se analiza la superficie de los cultivos temporales los principales rubros agrícolas para el productor familiar son: mandioca (161.173 hectáreas), y soja zafra normal (145.795 hectáreas). Los cuatro cultivos siguientes en extensión son: maíz de la zafra normal, maíz chipa, algodón y sésamo.

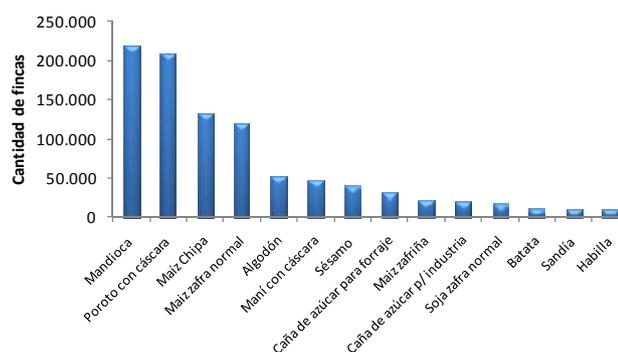


Gráfico 3.1-27: Principales cultivos temporales por cantidad de fincas en la Región Oriental (2008)

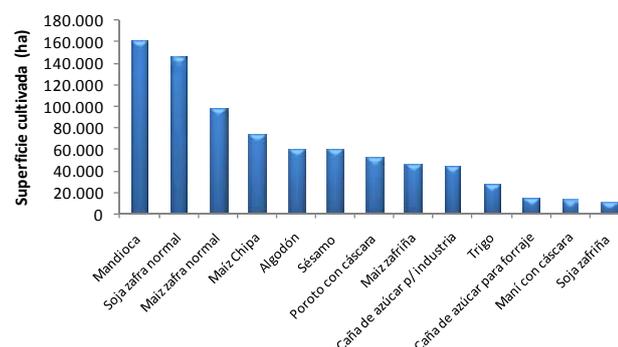


Gráfico 3.1-28: Principales cultivos temporales por superficie cultivada en la Región Oriental (2008)

El tamaño de los cultivos temporales es muy variado en las fincas, por ejemplo, la mandioca se concentra (42,4%) en una superficie entre 0,5 y 1 hectárea, mientras que la soja de zafra normal en una superficie entre 2 y 5 hectáreas.

En cuanto a la asistencia técnica, créditos e inversiones de los pequeños productores se puede analizar de nuevo los resultados del CAN 2008 a fin de capturar las características más importantes sobre la capacidad de los productores para obtener financiamiento y evaluar su capacidad del servicio de sus deudas. Así, la cantidad de fincas con asistencia técnica ascendió a

34.820 unidades, la mayoría de las cuales (42,2%) contó con la asistencia de la DEAg del MAG, el 18% del CAH, y el 17% de sus cooperativas, entre otras fuentes de asistencia técnica.

Además, 41.924 fincas recibieron crédito en 2008, siendo la principal fuente de créditos el CAH con 35,5% del total de créditos, seguido por las cooperativas (26,8%) y los bancos o financieras (15,3%). Las fincas asociadas a organizaciones totalizaron 73.618. De éstas, el 38,8% pertenece a comités de agricultores, el 29,1% a cooperativas, y sólo el 0,4% a la Asociación Rural del Paraguay (ARP).

De las 203.342 fincas que emplearon técnicas mejoradas, se puede indicar que el 64,9% contó con productos veterinarios, el 55,1% con plaguicidas, el 38,3% con semillas híbridas, y el 12% con semillas genéticamente modificadas. Por el lado de la producción de bienes elaborados, de las 51.371 fincas que se dedican a esta actividad en la Región Oriental, el 42,5% se dedica a la producción de almidón, y el 44,8% a la producción de queso. Sin embargo, en Amambay y Canindeyú el 52,7% y el 63,1% de las fincas se dedican a la producción de carbón vegetal.

Por último, la producción es destinada en un 68,8% a un comerciante o acopiador, el 25,7% a la venta directa al consumidor, el 10,6% a una empresa y sólo el 4,4 % a cooperativas.

### 3.1.8 Pobreza y desigualdad<sup>29</sup>

En el periodo 2000–2009 ocurrieron eventos políticos y económicos importantes que hacen parte de la historia del país y están estrechamente vinculados a las condiciones de bienestar de la población. Se sucedieron los dos últimos gobiernos de la Asociación Nacional Republicana e inició el primer gobierno de alternancia en el 2008; la crisis económica iniciada en 1995 se revierte a partir del 2003 hacia una recuperación económica.

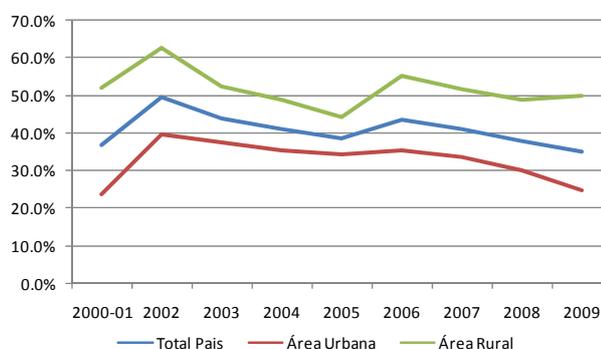


Gráfico 3.1-29: Evolución de la pobreza por área geográfica (2000–2009) (%)

Durante los últimos años de crisis la pobreza creció y llegó hasta el 49,7% en 2002, debido principalmente al aumento de la pobreza rural, cuya tasa llegó al 62,7% en ese mismo año. A partir de 2003 la pobreza total siguió una tendencia decreciente hasta una tasa de 35,1% en 2009, equivalente a 2.191.857 personas pobres. Mientras la pobreza urbana se mantuvo en descenso,

<sup>29</sup> Fuente de información: Encuesta Permanente de Hogares 2009, DGEEC.

hasta una cifra de 24,7% en 2009 (aproximadamente 906.000 personas pobres), la pobreza rural descendió sólo hasta el 2005 (hasta 44,2%) y posteriormente volvió a incrementarse. En el 2006, el 55,3% de la población rural se encontraba bajo la línea de la pobreza y en el 2009, esta tasa apenas se redujo a 49,8% (aproximadamente 1.286.000 personas pobres). Entre 1997–1998 y 2009 la pobreza extrema fue mayor que la no extrema en el sector rural.

Paraguay aún es un país con una alta ruralidad. El 41% de la población total se encuentra en áreas rurales. De 14 departamentos, 12 tienen una tasa de ruralidad superior al 50%. Existen departamentos con más del 80% de población rural, como es el caso de Caazapá, Canindeyú y San Pedro. Así como la pobreza total se concentra en el campo, también se concentra la pobreza extrema y la desigualdad. En los últimos 5 años, la pobreza extrema rural mantuvo una tendencia creciente. De una tasa de 24,3% en el 2005, creció a 32,4% en el 2009. Del total de pobres extremos, el 71% se encuentra en áreas rurales, lo cual es equivalente a cerca de 835.000 personas que no pueden solventar sus gastos básicos de alimentos.

La distribución de los ingresos del área rural es más inequitativa que la distribución ingresos del área urbana. Mientras que el ingreso promedio del decil más rico del área rural es 36 veces el ingreso promedio del decil más pobre, el ingreso promedio del decil más rico del área urbana es 17 veces el ingreso promedio del decil más pobre de esa área. La misma desigualdad se comprueba con el coeficiente de Gini. El mismo para los ingresos del área rural es 0,554, mientras que para los ingresos del área urbana es 0,423.

Cuadro 3.1-9: Tasa de pobreza por área geográfica y sexo según segmentos de edad, 2009 (%)

Segmentos de edad	Área Urbana		Área Rural		Total	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Menos de 10 años	37,2	35,6	59,0	60,3	47,1	46,7
10 - 19	29,1	27,4	56,3	59,1	41,2	41,6
20 - 29	16,5	19,5	41,3	40,9	25,9	26,6
30 - 39	22,0	25,0	42,6	46,9	29,9	32,8
40 - 49	19,3	21,7	41,0	46,3	28,6	31,1
50 - 59	17,7	15,8	36,0	43,6	25,0	27,2
60 años y más	18,9	17,9	43,8	37,9	30,2	25,2
<b>Total</b>	<b>24,6</b>	<b>24,5</b>	<b>48,8</b>	<b>50,8</b>	<b>34,9</b>	<b>35,0</b>

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2009. DGEEC.

La pobreza rural es un fenómeno que afecta del mismo modo tanto a hombres como mujeres del área urbana (24%). Sin embargo, en el área rural la tasa de pobreza de las mujeres (50,8%) es mayor que la tasa de los hombres (48,8%). Los niños menores de 10 años y los adolescentes y jóvenes menores de 20 años tienen las tasas más altas de pobreza, con diferencias importantes entre áreas, pero leves por sexo. En el área urbana el 37,2% de los niños y el 35,6% de las niñas

son pobres, mientras que en el área rural, el 59% de los niños y el 60,3% de las niñas se encuentran en esta condición. Así también, más de la mitad de los adolescentes/jóvenes de 10 a 19 años de edad del área rural son pobres y menos del 30% de este segmento de población son pobres en el área urbana. Al final del ciclo de vida, los adultos mayores, principalmente los hombres del área rural tienen altas tasas de pobreza (43,8%).

A nivel de departamentos, la Encuesta Permanente de Hogares de 2009 muestra que en términos de incidencia, Caaguazú es el departamento con mayor tasa de pobreza (65,8%), seguido por San Pedro (60,4%) e Itapúa (41,4%). Luego, Central (26,5%), Alto Paraná (20,8%) y Asunción (20,5%) tienen tasas por debajo de la tasa de pobreza nacional (35%). Sin embargo, en términos absolutos, Central tiene más de 520.000 personas bajo la línea de la pobreza, San Pedro, Itapúa y Caaguazú tienen entre 215.000 y 260.000 personas pobres y finalmente Asunción y Alto Paraná tienen aproximadamente entre 106.000 y 153.000 habitantes pobres.

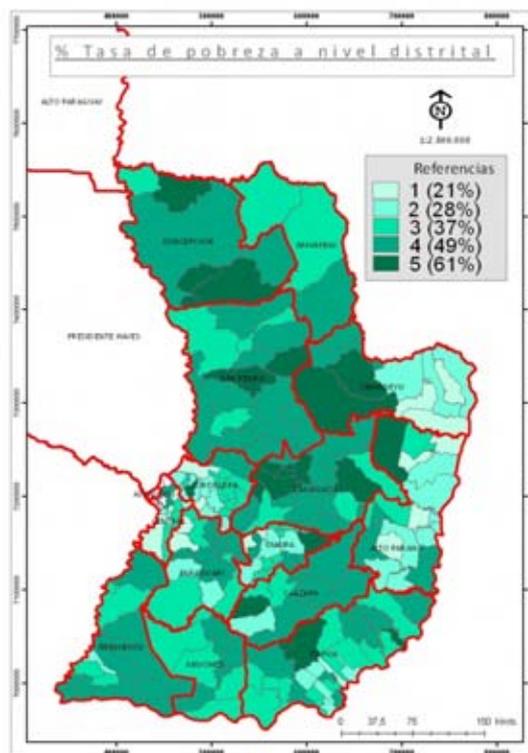


Gráfico 3.1-30: Análisis clúster de la pobreza (2002)

### 3.1.9 Dinámica de la migración rural-urbana

**Migración rural-urbana en las últimas décadas:** A pesar de mencionarse frecuentemente que “*el problema de la migración rural-urbana y su relación con los cinturones de pobreza de las ciudades*”, según los datos del Censo Nacional y Vivienda 2002, el flujo de migrantes internos entre las áreas rurales y las urbanas ha perdido importancia en las últimas décadas (DGEEC, 2005). Durante el periodo 1977–1982, la migración rural-urbana representaba el 25% del total de la migración interna y en los siguientes periodos, este porcentaje de participación en las corrientes migratorias fueron disminuyendo notoriamente a 14,4% en el periodo 1987–1992 y posteriormente a 7,8% en el periodo 1997–2002.

**Principales departamentos expulsores y receptores de los migrantes:** Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2002, las principales zonas o departamentos expulsores son, por orden de importancia, Asunción y Caazapá con una tasa neta de migración de 12% y 10%, respectivamente. Le siguen los Departamentos Alto Paraguay, San Pedro, Paraguari, Caaguazú

y Concepción que tienen una tasa de migración que oscila entre 7% y 6%. Entre tanto, Amambay, Cordillera, Misiones, Itapúa, Guairá, Ñeembucú y Alto Paraná tienen las tasas más bajas de migración que es menor al 4% y llega hasta el mínimo de 0,7%, el caso de Alto Paraná. Los receptores netos de migrantes son Central, con una tasa neta migratoria de casi 14%, luego le sigue Boquerón, con casi 7%, Canindeyú con 6,5% y Presidente Hayes con una tasa de 3,2%.

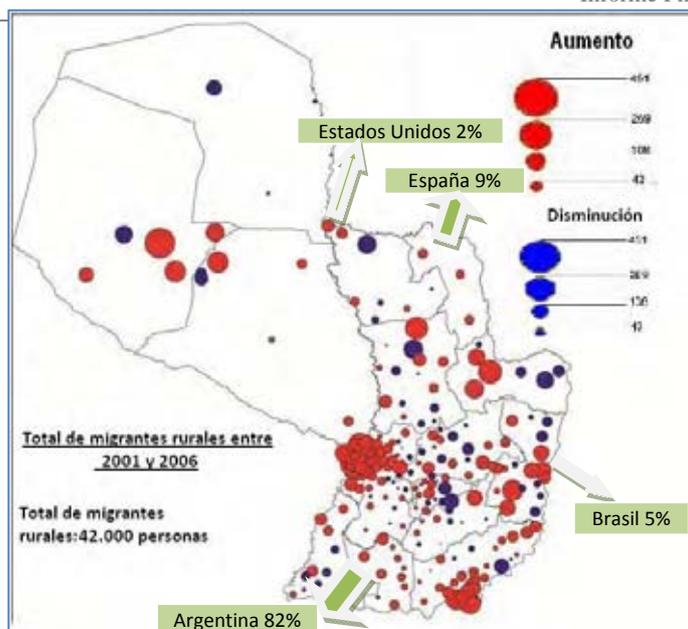


Gráfico 3.1-31: Migración 2001-2006

**Migración en la frontera Paraguay/Brasil, evaluando el impacto de la expansión de la soja y la exclusión de los pequeños productores:** Atraídos por el mercado inmobiliario fuertemente competitivo por sus bajos precios frente al costo de las tierras agrícolas en su país de origen, el ingreso de brasileños en el Paraguay se inicia a mediados de la década de 1960 y se extiende a partir de la construcción de la hidroeléctrica binacional de Itaipú. El flujo de brasileños se acrecienta con la mano de obra que se incorpora a las obras civiles durante el período de construcción de la represa entre 1975 y 1985. A partir de 1972, la inmigración brasileña tiene una clara predominancia sobre los demás grupos inmigrantes y se consolida inicialmente en la franja fronteriza con el Brasil, al este del país, dedicándose a la agricultura en parcelas de mediano porte, especialmente de soja, trigo, girasol y maíz. Posteriormente, terminan expandiéndose hacia el interior del territorio paraguayo, hasta llegar a Caaguazú, donde al contrario del mito histórico sobre desplazamiento de campesinos por causa de los brasileños sojeros, por primera existe una competencia por la tierra entre campesinos y sojeros.

El boom de la agricultura en la fértil región del Este atrajo a empresas dedicadas a la producción mecanizada, extensiva en superficie y relativamente intensiva en capital. Estas empresas de características familiares en algunos casos, y multinacionales en otros, se expandieron rápidamente, influyendo en forma positiva en el crecimiento del PIB y, aunque no han tenido mayores impactos sobre la creación de empleo directo en las fincas, han contribuido grandemente a la generación de empleos en empresas y servicios conexos (mercado financiero y de insumos, transporte de insumos y productos, agroindustrias, construcciones de silos,

depósitos, talleres mecánicos especializados en maquinarias agrícolas, constructores, etc.) y constituyen un factor de dinamismo para la economía del país.

El modelo económico resultante a partir de estos fenómenos, se caracteriza por la producción y exportación de “*commodities*” como la soja y otros cereales, y de carne vacuna. Si bien este modelo ha servido de base para el crecimiento económico y social del Paraguay, lleva consigo costos ambientales relacionados particularmente a la deforestación, y costos sociales al generar una tendencia a la venta de tierras de las pequeñas fincas.

La integración entre los paraguayos y brasileños termina dándose a partir de los descendientes de los primeros asentamientos de las décadas de 1960 y 1970. La mezcla ocurre cultural y comercialmente, así como en los aspectos urbanísticos, prácticas y modalidades productivas que dieron lugar a la creación de nuevas ciudades como La Paloma, Caballero Álvarez, Katuete, en el Departamento de Canindeyú, San Alberto, Santa Rita en Alto Paraná y María Auxiliadora en Itapúa, entre otras.

### **3.1.10 Inmigración**

**Contexto histórico y tendencias de la inmigración:** Después de la guerra de la Triple Alianza, donde el Paraguay quedó devastado demográficamente al enfrentar a Argentina, Brasil y Uruguay (1865–1870), se promovió la inmigración como una política estratégica para repoblar el país y reactivar la economía. Sin embargo, esta política no tuvo los resultados esperados, en cuanto que no pudieron atraer flujos importantes de inmigrantes como ocurriera con los países vecinos. Entre la postguerra y 1930, los inmigrantes en Paraguay constituyeron menos del 1% de los inmigrantes que arribaron a Argentina y Brasil (un poco más de 4 millones en cada uno de esos países) y cerca de 4% de los que llegaron a Uruguay<sup>30</sup>. Un punto clave de la política de inmigración fue la ocupación de espacios periféricos, eminentemente rurales, por esta razón, los inmigrantes debían ser grupos colonizadores agrícolas para modernizar la producción campesina, según el pensamiento de la época. Debido a la escasa infraestructura en el país, hasta 1960, la mayoría de las experiencias colonizadoras tuvieron inicios muy difíciles pero lograron sobrevivir montando explotaciones agrícolas destinadas a la subsistencia, primero, y luego a la producción de renta, mediante rubros orientados a los mercados.

---

<sup>30</sup> Oddone, Hugo. 2010.

Cuadro 3.1-10: Número de inmigrantes registrados durante el periodo 1870-1959, por nacionalidad o grupo

Periodo	Repatriados	Americanos (1)	Europeos	Japoneses	Menonitas	Otros grupos (2)	Total
1870-1879	0	0	800	0	0	0	<b>800</b>
1880-1889	0	5.623	2.078	0	0	73	<b>7.774</b>
1890-1899	0	24	313	0	0	78	<b>415</b>
1900-1909	51	495	2.834	25	0	15	<b>3.420</b>
1910-1919	193	1.241	4.135	0	0	131	<b>5.700</b>
1920-1929	105	176	1.368	0	1.876	4	<b>3.529</b>
1930-1939	111	187	11.363	533	381	54	<b>12.629</b>
1940-1949	0	761	2.132	161	4.258	38	<b>7.350</b>
1950-1959	0	3.393	4.063	4.085	7	147	<b>11.695</b>
<b>Total</b>	<b>460</b>	<b>11.900</b>	<b>29.086</b>	<b>4.804</b>	<b>6.522</b>	<b>540</b>	<b>53.312</b>

Fuente: Kleinpenning, Juan M.G.2009. Rural Paraguay 1870-1963. Geography of progress, plunder and poverty. Vol. 2. Madrid, Iberoamericana.

(1) incluye inmigrantes de otros países de América Latina, especialmente de Argentina, Brasil y Uruguay. Muchos de esos fueron inmigrantes europeos de segunda generación. En las más recientes inmigraciones también ingresan de Bolivia.

(2) Incluye inmigrantes del Medio Oriente, principalmente de sirio-libaneses y asiáticos, excluyendo japoneses.

En un recuento histórico de los mismos, presentado en el Cuadro 3.1-10, se puede notar que durante el periodo 1870 y 1959 ingresaron más de 50.000 personas de distintas nacionalidades, entre ellos algunos repatriados. De éstos, un poco más de la mitad (54,6%) de los inmigrantes eran de origen europeo (alrededor de 29.000 personas), 22% procedieron de Argentina, Brasil y Uruguay (equivalente a 11.900 personas), 9% de los inmigrantes eran japoneses (cerca de 4.800 personas) y algo más de 12% eran del grupo religioso Menonita (correspondiente a cerca de 6.500 personas).

Según los datos oficiales, durante el periodo 1881–1919, Paraguay había recibido sólo 17.309 inmigrantes, lo que constituía sólo el 7% del total de inmigrantes de Uruguay, en ese mismo periodo. Entre 1880 y 1889 los principales inmigrantes eran de los países vecinos, Argentina, Brasil y Uruguay. En los siguientes años predominó el ingreso de europeos al país, principalmente alemanes, ucranianos, eslavos, que fueron ubicados al sur y centro este de la Región Oriental del país. Esto fue relativamente significativo para la época, porque aportaron importantes contribuciones tecnológicas, particularmente a la agricultura y las pequeñas industrias. Estos años de continuo ingreso de europeos coincidió con los años de la Primera y Segunda Guerra Mundial y el periodo de la gran depresión económica mundial. En la década de 1950, aumentó nuevamente el ingreso al país de inmigrantes provenientes de países vecinos, sin embargo, fueron superados por el creciente número de japoneses (4.085 personas) y europeos (4.063 persona). Así también, a partir de 1920 el grupo religioso menonita incursiona en tierras del Centro Chaco, con un estatus especial para la colonización. Después del ingreso de los menonitas en 1921, el número oficial de ingreso de menonitas más importante se da en 1948.

Entre 1930 y 1950, hubo un nuevo grupo de inmigrantes proveniente de los países árabes como Siria y el Líbano. Luego en la década de 1960 y 1970, llegó un grupo importante de inmigrantes desde el Lejano Oriente, específicamente de Japón y Corea. Los sirios-libaneses se establecieron principalmente en el Este del país, mientras que los japoneses se orientaron al campo para las actividades de la agricultura y la agroindustria, y los coreanos en las zonas urbanas dedicados a las actividades de servicios comerciales<sup>31</sup>.

Entre las décadas de 1960 y 1980, una masa importante de agricultores brasileños ingresa al Este del país atraída por el mercado inmobiliario altamente competitivo por sus bajos precios en relación a los de su tierra de origen. En la década de 1970 comenzó la inmigración masiva de Brasil a la frontera oriental del Paraguay convirtiéndose en la actualidad, como en el grupo de población extranjera más importante en el país. Esta inmigración responde a la política brasileña de "*ir al oeste*", donde se convirtieron en los responsables de la producción de soja, el principal cultivo de exportación del Paraguay. Los inmigrantes brasileños aumentaron en la frontera Este con la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú (1975–1985). Como consecuencia del movimiento brasileño hacia el oeste, Paraguay inició su migración interna hacia el este, creándose nuevas oportunidades comerciales. Además, llegaron grupos italianos y españoles que fácilmente se integraron a la sociedad paraguaya, a través de los intercambios comerciales internos y externos, así como siguió experimentándose el continuo ingreso de argentinos al país.

Paraguay no fue un destino codiciado por los inmigrantes, debido a la competencia que Argentina, Uruguay y el sur de Brasil ejercían. Los incentivos de estos países fueron más atractivos a la permanencia de los extranjeros en esas tierras y, si así lo decidían, el regreso a sus países de origen resultaba relativamente fácil; en Paraguay sin embargo, que era un país pobre y no tenía infraestructura, se dificultaba la salida de productos y personas al extranjero.

**Ubicación de los grupos inmigrantes:** Los primeros inmigrantes, no eran agricultores, sino trabajadores manuales, proletariados, artesanos y al parecer, los verdaderos agricultores y productores ganaderos llegaron en el periodo 1890–1930 (44% de los inmigrantes eran productores agropecuarios de profesión)<sup>32</sup>.

Los primeros intentos fallidos de colonización fueron después de la Guerra de la Triple Alianza. En 1871 ingresaron alrededor de 100 alemanes procedentes de Brasil, Argentina y Uruguay, que se instalaron inicialmente en las cercanías a Asunción, entre Paraguarí y Yaguarón y luego, en parte se trasladaron a la zona de Cordillera de los Altos, cerca del Cerro Santo Tomás (noreste

---

<sup>31</sup> Oddone, Hugo. 2010.

<sup>32</sup> Kleinpenning, Juan M.G. 2009. *Rural Paraguay 1870-1963. A geography of progress, plunder and poverty. Vol 2.* Madrid: Iberoamericana.

de Itauguá). Hoy en día ya no quedan rastros de estas colonias, debido a que las características de los alemanes no coincidían con el propósito de la inmigración. Muchos de ellos no eran agricultores, sino oportunistas, trabajadores manuales, artesanos de diferentes clases que quisieron probar el éxito en tierras paraguayas atraídas por los incentivos del gobierno en ese momento<sup>33</sup>.

En 1872 llegó un segundo grupo de inmigrantes provenientes de Europa, conformados principalmente por ingleses, irlandeses y escoceses y un poco de alemanes y de otras nacionalidades. Como en la ocasión anterior, estos inmigrantes no eran agricultores, eran parte del proletariado industrial (sastres, albañiles, zapateros), con poca cohesión grupal, que fueron ubicados en Itapé (cerca de Villarrica) y en Itá. Al igual que el grupo anterior, este intento de colonización para reactivar la economía del país fue un fracaso. Se empobrecieron y con ayuda externa, en 1873 la mayoría se encaminó hacia Buenos Aires, algunos quedaron en Corrientes, Rosario y otros lugares de Argentina, otros vieron la manera de volver a su tierra natal y otros tantos quedaron en Paraguay.

Mientras en Argentina se habían formado más de 300 colonias, en Paraguay se tenía sólo 50 colonias entre 1870 y 1962, luego de 1900 se crearon más colonias. Así se tienen la colonia Nueva Burdeos (Villa Hayes), Yegros (Colonia Nacional) y Villa Ana con inmigrantes de Francia; Itá e Itapé con inmigrantes de Gran Bretaña y Alemania; Yaguarón, San Bernardino, Altos Nueva Germania, San Lorenzo, Chingui Loma/Rosario Lomas, Zona Grande, Teutonia u Horqueta, Independencia, Cañadita, San Miguel de Curuzú, Danubia y Barranquerita, con inmigrantes procedentes de Alemania. Luego, se tienen las colonias Hoenau, Capitán Meza y Obligado con inmigrantes alemanes y brasileños; Cambyreta con inmigrantes alemanes y austriacos; Primavera con inmigrantes alemanes e ingleses; La Colmena, Federico Chávez, Pedro Juan Caballero, Fram, Yguazú y otras con inmigrantes japoneses; Menno, Sommerfeld y Bergthal con inmigrantes de Canadá; Colonia Elisa con inmigrantes de Escandinavia; Nueva Australia y Cosme con inmigrantes de Australia; Trinacria/General Aquino con inmigrantes de Italia; Zona Grande y Bella Vista con inmigrantes de Brasil; Gaboto con inmigrantes de Argentina; Fram con inmigrantes polacos y rusos; Carlos Pfannel con inmigrantes austriacos; Unión Germánica y Neuhoffnung con inmigrantes menonitas; Sudetia con inmigrantes de Checoslovaquia; y Fernheim, Friesland, Volendam y Neuland con inmigrantes rusos.

**Impacto económico de las antiguas colonias de inmigrantes:** Las diferentes colonias agrícolas conformadas a partir de la inmigración internacional experimentaron etapas en su desarrollo. La llegada e instalación fue un periodo difícil y lento, mientras que la preparación al despegue productivo también fue lenta y se caracterizó primero por satisfacer las demandas

---

<sup>33</sup> Kleinpenning, Juan M.G. 2009.

domésticas y locales, para luego conquistar los mercados nacionales e internacionales. Una vez que los sistemas productivos agrícolas y agroindustriales comenzaron a consolidarse, se produjo el salto cuantitativo del impacto no solo en la economía nacional sino sobre todo en las respectivas regiones.

Estos procesos fueron poco visualizados desde Asunción hasta 1990, cuando las antiguas zonas de colonización – ya convertidas en comunidades y distritos consolidados – envían su producción industrializada hasta la capital y comienza a ganar mercados. No es sino hasta inicios de la década de 2000 cuando la producción agroindustrial proveniente de las antiguas zonas colonizadoras impacta de forma sistemática en la economía y en la percepción nacional, no solamente asuncena.

Las antiguas colonias del Departamento de Itapúa (ucranianos, alemanes, polacos, japoneses) se convirtieron en zonas altamente competitivas basadas en la modernización agrícola y luego en la industrialización de la producción, mediante cadenas productivas lácteas, de chacinados, de granos, yerba mate y cítricos entre otros.

En Boquerón (Chaco), los descendientes de canadienses y rusos lograron montar exitosas cadenas productivas en los sectores lácteos, cárnicos y de cueros. En algunos puntos de los Departamentos de San Pedro y Caaguazú, las antiguas colonias de mexicanos y canadienses, de identidad etno-religiosa menonita, se convirtieron en polos agroindustriales lácteos y de granos (trigo).

En extensas zonas de los Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa, las colonias de descendientes de brasileños lograron un crecimiento económico rápido y espectacular con los cultivos del complejo soja-maíz-trigo.



### 3.2 La realidad del mundo rural en la Región Oriental: Tendencias de la economía y la producción

Las zonas rurales de Paraguay juegan un rol sumamente importante dentro de la economía nacional en general. De acuerdo con el Banco Central del Paraguay, el valor agregado bruto, resultado del Producto Interno Bruto (PIB) de 2009 menos los impuestos estatales, es de 63.786.000 millones de guaraníes. El sector primario representa el 21,4% del total, el que se desagrega en 13,1% de agricultura, 6,4% de ganadería, y 1,8% de la industria forestal. El sector secundario representa el 14,6%, del cual, el 11,1% corresponde a la industria de procesamiento de los productos primarios como carne, aceite, etc. Al observar la estructura industrial de los sectores

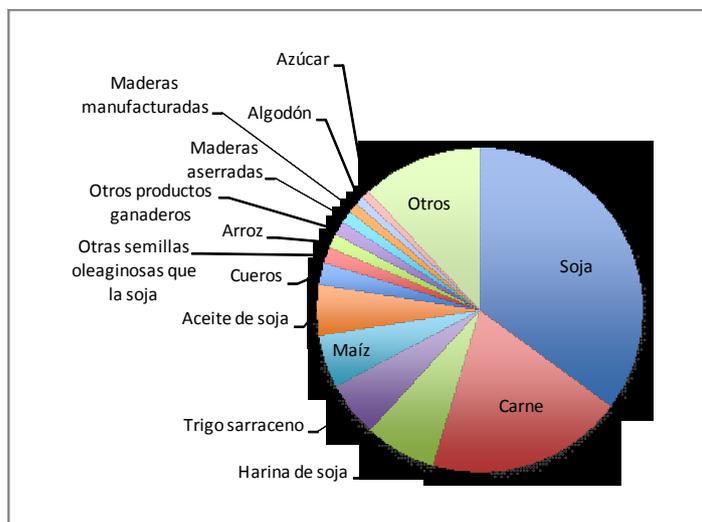


Gráfico 3.2-1: Principales rubros de exportación

primario y secundario, se encuentra que un elevado porcentaje del sector terciario (comercio y transporte) que representa el 64,0% del total también se relaciona con el procesamiento de los productos agrícolas, ganaderos y forestales.

Las perspectivas en las exportaciones muestran una evidencia circunstancial de este planteamiento. En el Gráfico 3.2-1 se muestran los principales rubros de exportación. Los primeros rubros que aparecen en la lista son todos productos primarios o los productos

procesados de estos. Al considerar que en el rubro “otros” se incluyen también estos productos, en su conjunto, los rubros relacionados con el sector primario representan más del 90% de las exportaciones con 4.553.770.000 dólares<sup>34</sup>. En particular, los productos relacionados con la soja (soja, harina de soja, aceite, etc.) representan el 47,2% (2.141.860.000 dólares) y los productos relacionados con el ganado bovino (carne, cuero, etc.) representan el 23,2% (con 1.049.750.000 dólares), mostrando una participación sumamente importante.

En el apartado 3.2 se hace una descripción de la economía y la producción de las zonas rurales del Paraguay, enfocándose principalmente en la agricultura, ganadería, industria forestal y la industria de procesamiento de estos productos. En primer lugar, en el apartado 3.2.1 se presenta una descripción general de la agricultura; en 3.2.2 se describen los principales problemas de la zona rural y, finalmente en el apartado 3.2.3 se presenta información detallada de algunos rubros económicos representativos cubriendo también el procesamiento y la comercialización.

### 3.2.1 Descripción general de la agricultura y ganadería

Utilizando los resultados del CAN 2008, se dividieron los 27 cultivos más representativos en aquellos producidos principalmente por los grandes productores y los producidos por los productores familiares, y se determinó la respectiva área sembrada. A éstas se agregaron las áreas de pastoreo de los grandes productores y de los productores familiares. En el Gráfico 3.2-2 se muestran los resultados desagregados (unidad: hectáreas) según las cuatro sub-regiones.

En términos generales, se observa primero que la superficie manejada por los grandes productores (tanto agrícolas como ganaderos) representa un porcentaje absolutamente grande. Igualmente, hay una gran diferencia según sub-regiones en cuanto a la superficie de las tierras de cultivo y de las tierras de pastoreo. Así, en las Sub-regiones 1 y 2, un elevado porcentaje es destinado a la ganadería, mientras que en las Sub-regiones 3 y 4, se destinan extensas tierras también al cultivo.

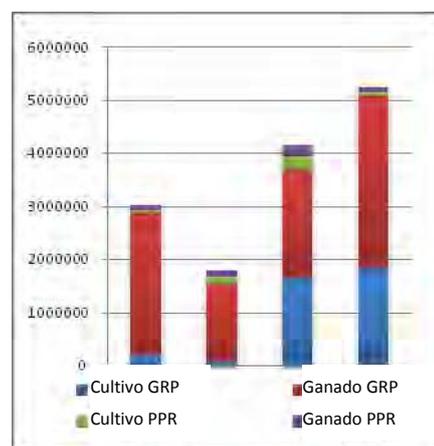


Gráfico 3.2-2: Distribución de uso de la tierra según tipo de productores por actividades

De forma subsiguiente se dividieron los cultivos en: (A) cultivos de los grandes productores; (B) cultivos de los productores familiares orientados a cadenas productivas; (C) cultivos de los productores familiares no orientados a cadenas productivas; y (D) cultivos de autoconsumo.

<sup>34</sup> Equivalentes a 20.491.900 millones de guaraníes, suponiendo un tipo de cambio de 1 dólar = 4.500 guaraníes.

**Cultivos de los grandes productores.** La soja ocupa un elevado porcentaje entre los cultivos producidos por los grandes productores, con 2.493.488 hectáreas (66%). Le siguen el maíz de alto rendimiento (768.111 hectáreas, 20,3%), y el trigo (381.026 hectáreas, 10,1%). Estos tres cultivos en su conjunto representan el 96,4% del total. Desagregando según regiones, éstas se concentran en las Sub-regiones 3 y 4, en las que tienen extensas tierras de cultivo tal como se indicó anteriormente. Dentro de la Sub-región 3, Canindeyú es el departamento con mayor extensión de tierras agrícolas, con 720.004 hectáreas, y le sigue Caaguazú con 440.243 hectáreas. Dentro de estos dos departamentos, el sector contiguo al Alto Paraná (Sub-región 4) constituyen las principales tierras de cultivo pertenecientes a los grandes productores. En la Sub-región 4, en los departamentos Alto Paraná e Itapúa pertenecen a los grandes productores 1.120.878 hectáreas y 714.881 hectáreas respectivamente.

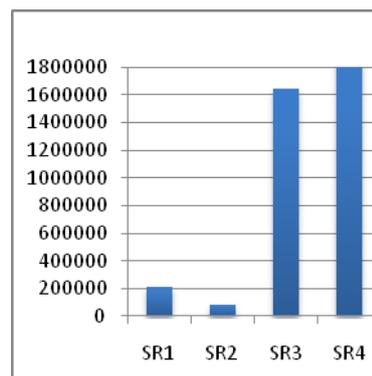


Gráfico 3.2-3: Cultivos de los grandes productores

Cuadro 3.2-1: Principales cultivos de los grandes productores

Cultivos	Soja	Maíz	Trigo	Girasol	Arroz bajo riego	Arroz de secano	Total
Superficie (ha)	2.493.488	768.111	381.026	99.140	33.666	1.511	3.776.942
Porcentaje (%)	66,0	20,3	10,1	2,6	0,9	0,04	100,00

Fuente: CAN 2008

### Cultivos de los productores familiares.

En los gráficos de la derecha, se indican las tres categorías de los cultivos producidos por los

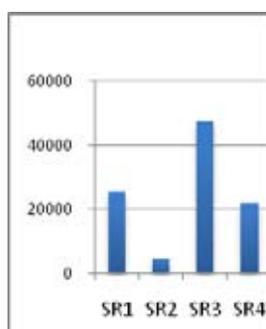


Gráfico 3.2-4: Cultivos destinados a empresas

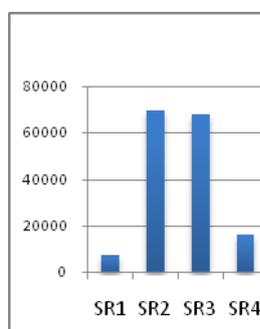


Gráfico 3.2-5: Cultivos no destinados a empresas

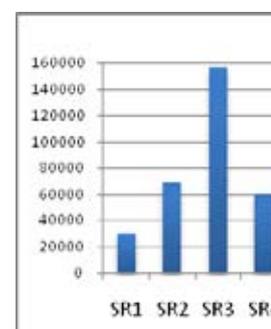


Gráfico 3.2-6 Cultivos de autoconsumo

productores familiares por área de cultivo. Los “cultivos destinados a empresas” se concentran en las Sub-regiones 3 y 1. La mayoría de estos cultivos son de sésamo. Las áreas de cultivo en el Departamento de San Pedro de la Sub-región 1 y en el Departamento de Concepción de la Sub-región 3, con 33.362 hectáreas y 19.370 hectáreas, respectivamente, suman más del 80% de participación. En segundo lugar se encuentra la yerba mate, donde el 65% de la producción nacional se realiza en la Sub-región 4, siendo cultivada principalmente en el Departamento de Itapúa. Le sigue la naranja, cuya característica es la concentración de 5.109 hectáreas de cultivo (86% del total) en el Departamento de Itapúa.

Los “cultivos no orientados a cadenas productivas” se concentran mayormente en las Sub-regiones 2 y 3. Los principales cultivos son: la caña de azúcar (49,3%) y el algodón 40,6%. La mayor área sembrada de caña de azúcar está en la Sub-región 2 con 54.848 hectáreas (67%) en los departamentos Guairá y Paraguarí en este orden. En tanto que, la mayor área sembrada de algodón se concentra en los departamentos Caaguazú y Caazapá de la Sub-región 3 con 37.147 hectáreas (56%). La mayor parte de los cultivos no orientados a cadenas productivas, excepto la caña de azúcar y el algodón, está constituida por hortalizas y frutas. Entre ellos, la banana es producida principalmente en los departamentos de San Pedro y Caaguazú. En cuanto a las demás hortalizas y frutas, Caaguazú presenta la mayor variedad y el área sembrada más extensa.

Los “cultivos de autoconsumo” ocupan una superficie más extensa que los cultivos de renta (orientados o no a cadenas productivas). En primer lugar se sitúa la mandioca con 169.245 hectáreas (53,5%), le siguen el maíz nativo con 88.800 hectáreas (28,1%), y el poroto con 53.907 hectáreas (17,1%). En tanto que el maíz y el poroto son básicamente para el autoconsumo, la mandioca es también comercializada.

Cuadro 3.2-2: Cultivos orientados a cadenas productivas

Cultivos	Sésamo	Yerba mate	Naranja	Tártago	Tabaco	Mandarina	Pomelo	Stevia	Total
Superficie (ha)	63.229	18.749	6.721	4.392	2.209	1.800	968	811	80.13
Porcentaje (%)	63,9	19,0	6,8	4,4	2,2	1,8	1,0	0,8	100,0

Fuente: CAN 2008

Cuadro 3.2-3: Cultivos no orientados a cadenas productivas

Cultivos	Caña de azúcar	Algodón	Banana	Sandía	Tomate	Cebolla	Zanahoria	Locote	Ajo	Frutilla	Total
Superficie (ha)	79.496	65.420	7.652	6.050	878	732	378	362	150	87	161.20
Porcentaje (%)	49,3	40,6	4,7	3,8	0,5	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1	100,0

Fuente: CAN 2008

Cuadro 3.2-4: Cultivos de autoconsumo

Cultivos	Mandioca	Maíz nativa	Poroto	Batata	Total
Superficie (ha)	169.245	88.800	53.907	4.143	316.095
Porcentaje (%)	53,5	28,1	17,1	1,3	100,0

Fuente: CAN 2008

**Ganadería.** A continuación se presenta una reseña de la ganadería de la región Oriental del Paraguay con base en el CAN 2008. Existen 179.656 fincas con ganado bovino, que representan el 63,8% del total de las unidades productivas agrícolas de la región Oriental. La mayoría de ellas, son fincas familiares con menos de 50 hectáreas de tierra (Gráfico 3.2-7).

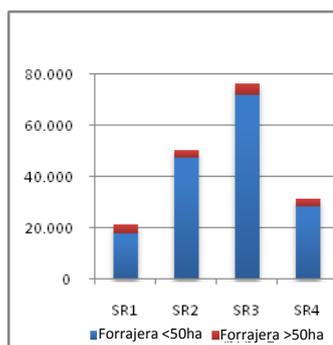


Gráfico 3.2-7: Cantidad de fincas con ganado bovino

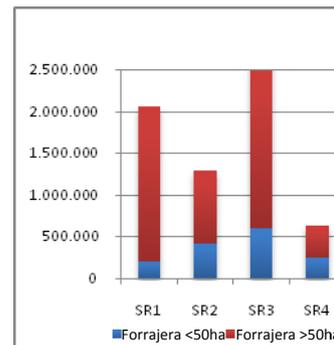


Gráfico 3.2-8: Cantidad de cabezas de ganado bovino

La cantidad total del ganado bovino es de 6.580.260 cabezas. Tal como se puede apreciar en el Gráfico 3.2-8, la cantidad de fincas grandes es mucho menor que el de las fincas familiares, pero el número del ganado criado por las primeras es mucho mayor que las segundas. En la región Oriental una finca familiar cría un promedio de 8,9 cabezas, mientras que una finca grande cría un promedio de 367 cabezas. De los Gráficos 3.2-7 y 3.2-8 se puede apreciar que en las Sub-regiones 1 y 3 hay una mayor concentración del hato en unos pocos grandes productores.

Existen 111.253 fincas con ganado lechero, y este número es más reducido que las fincas con ganado bovino. Aquí también, son pocas las grandes fincas con más de 50 hectáreas, pero a diferencia del caso anterior, el número del ganado criado por los productores familiares es mayor, tal como se puede observar en el Gráfico 3.2-10. En la región Oriental, una finca familiar cría un promedio de 2,7 cabezas, y una finca grande 13,2 cabezas. Si

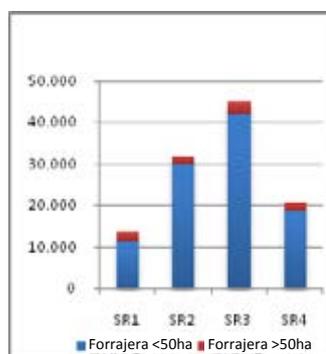


Gráfico 3.2-9: Cantidad de fincas lecheras

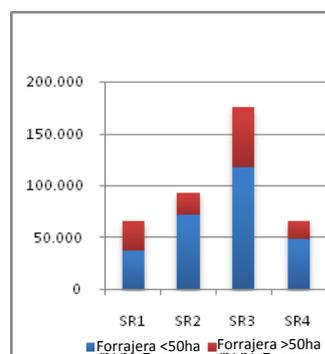


Gráfico 3.2-10: Cantidad de cabezas de ganado lechero

bien sigue habiendo una brecha entre ambas tipologías, a diferencia del ganado bovino, en la ganadería lechera predomina el estrato de productores familiares.

Existen 195.240 fincas con porcinos que representan el 69,4% de las unidades productivas agrícolas. Tal como se indica en el Gráfico 3.2-11, la mayoría está constituida por fincas familiares con menos de 20 cabezas. En el Gráfico 3.2-12 se aprecia que, salvo la Sub-región 4, el número de porcinos criados por una finca con más de 20 cabezas, es reducido. A diferencia del ganado bovino, y más que el ganado lechero, la porcicultura es desarrollada principalmente por los productores familiares. Esta tendencia se manifiesta también en el hecho

de que solo existen 147 unidades productivas agrícolas con más de 200 cabezas en la región Oriental, que representa apenas el 0,08% del total. La porcicultura intensiva se concentra en dos departamentos de la Sub-región 4 (65%).

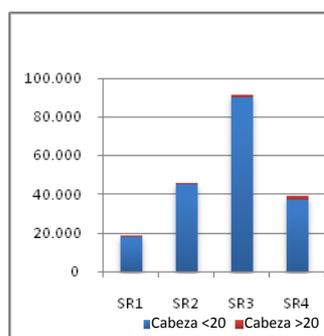


Gráfico 3.2-11: Cantidad de fincas con porcinos

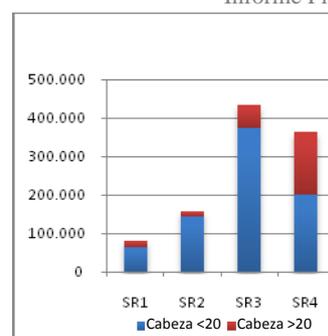


Gráfico 3.2-12: Cantidad de cabezas de porcino

La avicultura muestra una tendencia similar que la porcicultura. Existen 224.702 fincas avícolas que representan el 79,8% de la región Oriental, cuya mayoría (96,7%) está constituida por fincas familiares con menos de 100 aves. Las razas son predominantemente nativas, y los productos son comercializados en la misma zona o se destinan al autoconsumo. Es muy reducida la avicultura intensiva

con razas mejoradas como las gallinas ponedoras y pollos parrilleros. Las ponedoras se concentran en los departamentos Cordillera y Guairá de la Sub-región 2, Caaguazú (Sub-región 3), mientras que los pollos parrilleros se concentran en los departamentos Caaguazú, Cordillera y Paraguarí de la Sub-región 2.

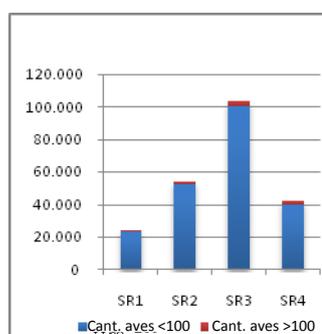


Gráfico 3.2-13: Cantidad de aves por fincas

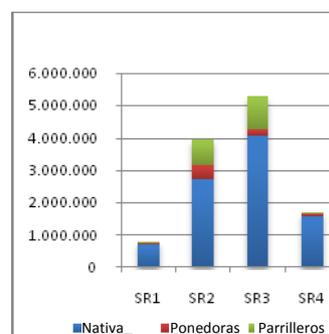


Gráfico 3.2-14: Cantidad de aves por raza

### 3.2.2 Desafíos

El 91% de las unidades productivas agrícolas en las zonas rurales del Paraguay son productores familiares con menos de 50 hectáreas. En este sentido, son ellos los protagonistas de la zona rural. Sin embargo, su influencia es sumamente débil, debido a dos razones: (1) desde el punto de vista de la producción, la fertilidad del suelo es sumamente baja; y (2) desde el punto de vista de la comercialización, su competitividad en el mercado es sumamente débil.

## A. Baja productividad del suelo

**Bajo rendimiento de la producción de los productores familiares.** Se comparó el rendimiento (Kg) por hectárea de los principales cultivos en Paraguay, Argentina y Brasil utilizando los datos de la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO) <sup>35</sup>. Las celdas verdes son los mínimos entre los tres países. Excepto la mandioca, el

Cuadro 3.2-5: Comparación del rendimiento de los principales cultivos con otros países (kg/ha)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Tipo	
Soja	2.896	2.815	2.531	A	87%
Trigo	2.407	2.385	2.299	A	96%
Sésamo		640	858	B	1er lugar
Tabaco	1.840	1.973	1.785	B	90%
Banana	20.665	13.706	5.692	C	28%
Maní	2.770	2.445	1.108	C	40%
Papa	27.758	24.704	6.505	C	23%
Algodón	1.507	3.697	958	C	26%
Caña de azúcar	84.366	78.453	56.038	C	66%
Hortalizas frescas	11.359	11.891	6.654	C	56%
Poroto	1.314	876	814	D	62%
Mandioca	9.921	14.073	14.499	D	1er lugar
Batata	14.097	12.054	7.866	D	56%

Fuente: FAO Stat.

rendimiento de los cultivos en Paraguay, en general, es bajo.

Estos productos fueron divididos en cuatro grupos, aplicando los mismos criterios indicados en el apartado 3.1.1. Estos son: (A) cultivos de los grandes productores; (B) cultivos de los productores familiares orientados a cadenas productivas; (C) cultivos de los productores familiares no orientados a cadenas productivas; y (D) cultivos de autoconsumo. Los cultivos de los grandes productores (A) son principalmente la soja y trigo. Ambos, la soja y trigo, se ubican en el último lugar, aunque no existe una gran brecha entre Paraguay y el primer país productor, ya que la producción paraguaya alcanza el 87% y 90% del primer país respectivamente.

Los principales cultivos de los productores familiares orientados a cadenas productivas (B), son el sésamo y el tabaco. Si bien no se disponen de datos de Argentina, la producción de sésamo paraguayo es mayor que Brasil. En cuanto al tabaco, el Paraguay se sitúa en el último lugar, pero su producción se acerca a la del primer país (90%).

La situación es sumamente diferente con los cultivos de los productores familiares no orientados a cadenas productivas (C). Paraguay se sitúa en el último lugar en todos los seis cultivos de este grupo, mostrando una gran diferencia con el primer país. De los cultivos de autoconsumo (D), Paraguay se sitúa en el primer lugar en cuanto al rendimiento de la mandioca, pero en el último lugar en cuanto al poroto y batata.

<sup>35</sup> Promedio del rendimiento en los años 2007 y 2008.

En resumen, los rendimientos (productividad del suelo) de los cultivos producidos por los grandes productores y por los productores familiares orientados a cadenas productivas, se acercan al rendimiento de los demás países vecinos. Sin embargo, para el resto de los cultivos producidos por los productores familiares, el rendimiento es extremadamente bajo, excepto la mandioca. Asimismo, cuando los cultivos de la agricultura familiar son orientados a cadenas productivas, muestran un nivel aceptable, lo que sugiere que los productores reciben asistencia técnica por parte de las empresas compradoras o intermediarias

Por el contrario, la baja productividad de los productores familiares con escasa o nula asistencia técnica es muy grave. Los productores paraguayos requieren invertir más en el mejoramiento de la productividad de las tierras y otros insumos para alcanzar la producción de los demás países vecinos. Por lo general, invertir en las tierras, implica invertir más en sistema de agua, mano de obra y fertilizantes. En el caso del algodón o la papa, el costo de producción en Paraguay es cuatro veces más que en Brasil. Cuando la productividad es muy baja, es difícil lograr la competitividad en el mercado, por más que se ahorre en los costos de comercialización o se agregue mayor valor agregado a los cultivos.

Los factores que inciden negativamente en la productividad pueden resumirse en una sola causa: el bajo nivel técnico de los productores familiares. Al analizar más detalladamente, se debe a la falta de capacidad por parte de los mismos de aplicar tecnologías mejoradas (incluyendo los tangibles y los no tangibles como la información o conocimiento), el poco acceso a los insumos para elevar la productividad, el acceso limitado al financiamiento y el bajo nivel de capitalización de la finca, el insuficiente apoyo técnico efectivo, pragmático y real a los productores familiares por parte de los servicios de extensión, entre otros. Tampoco podemos pasar por desapercibidos la pérdida de la productividad del suelo debido al uso de técnicas productivas extractivas poco sostenibles. A continuación se presenta un análisis más detallado de los principales problemas.

**Falta de adopción de las técnicas para mejorar la productividad.** La fertilidad constituye uno de los factores determinantes de la productividad del suelo, y para mejorarla, los productores deben utilizar varias técnicas de fertilización. Por ejemplo, en cuanto a la aplicación de los fertilizantes químicos, los resultados del CAN 2008 han puesto de manifiesto que solo el 15% de los productores familiares con menos de 50 hectáreas hacen uso de este insumo. Esto contrasta con los datos de las fincas con más de 50 hectáreas, cuya mitad ha respondido que está haciendo uso de los fertilizantes químicos. En cuanto a los agroquímicos para proteger los cultivos de las plagas y enfermedades, solo el 46% de los productores familiares (con menos de 50 hectáreas) hacen uso de estos productos, mientras que el 76% de los grandes productores (con más de 50 hectáreas) lo hacen.

Dado que el uso de insumos implica una inversión, es lógico que el uso de los mismos se reduzca entre los productores familiares que difícilmente pueden soportar un costo adicional. Por otro lado según el CAN 2008, la tasa de aplicación de abonos verdes, que es otra técnica válida para incrementar la productividad, es menos del 10% tanto en los grandes como en los productores familiares. Esto se debería, más que al problema del costo, a que es una tecnología relativamente nueva cuyas ventajas son aún poco conocidas y, cuyos beneficios se manifiestan visiblemente después de varios años.

En cuanto a la producción de la carne, el método de producción predominante entre los productores familiares es el de pastoreo simple. Sin embargo, bajo este esquema de producción, la productividad sigue siendo baja debido a la falta de pastos en la época seca para alimentar al ganado. Una de las técnicas recomendadas para atender este problema es el pastoreo racional Voisin. Se hace necesario mejorar la difusión de estas y otras técnicas ventajosas para la ganadería, especialmente entre los productores familiares, puesto que, aunque algunos ganaderos ya las conocen, son muy pocos los que adoptan sistemas mejorados.

**Poco acceso a los insumos para elevar la productividad.** Para tener un criterio sobre la accesibilidad a los equipos e insumos agrícolas, el Equipo de Estudio realizó un estudio sobre el número de negocios que manejan equipos e insumos agropecuarios en la región Oriental utilizando la Guía de la industria (2009), y analizó estos datos por departamentos. Según dicha guía, existen en total 146 comercios en toda la región Oriental. Los departamentos que cuentan con más de diez negocios son seis: Caaguazú (12), Itapúa (35), Alto Paraná (46), Canindeyú (10), Amambay (12) y Central (24). Los demás departamentos casi no cuentan con comercios registrados para la venta de equipos e insumos agropecuarios.

Se calculó el número de fincas por cada almacén, utilizando los datos del CAN 2008 y se comparó, a nivel de la región Oriental, que cada almacén debería atender la demanda de 1.924 productores. Los departamentos con mejor accesibilidad son cinco: Central (253), Amambay (400), Alto Paraná (434), Itapúa (968), y Canindeyú (1578). De los cinco departamentos, excepto Central, son zonas de producción de soja de esta región<sup>36</sup>.

En otros departamentos la cobertura de los negocios es de un almacén por cada 3.250 a 45.875 fincas, existiendo una diferencia importante en comparación con los departamentos productores de la soja. En particular, la accesibilidad es muy mala en los departamentos San Pedro (45.875) y Paraguarí (23.791), Concepción (17.377) y Guairá (17.316). Suponiendo que existe en promedio un almacén por cada 1.924 productores en la región Oriental, es deficiente la

---

<sup>36</sup> Se excluyen los departamentos Cordillera y Misiones que no están registrados.

accesibilidad en San Pedro donde solo existe un negocio para cada 45.875 productores, lo que representa 23,8 veces menos de accesibilidad del promedio regional.

**Acceso limitado a financiamiento por los productores familiares.** Al analizar los datos del CAN 2008 sobre el acceso de los productores familiares a los créditos, se encuentra lo siguiente. En primer lugar, de las 290.000 unidades productoras censadas, solo el 17,7% (51.289 unidades productoras) han tenido acceso a los créditos. Si consideramos la situación en que se encuentran los productores familiares en general, no es que ellos no necesiten el crédito sino que la gran mayoría no tienen acceso por varias razones.

Los organismos financieros que concedieron créditos a los productores familiares se desglosan de la siguiente manera: Cooperativas Agrícolas 30%, Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) 30%, entidades financieras y bancos privados 15%, Banco Nacional de Fomento (BNF) 8,2%, intermediarios y acopiadores 7,6%, Fondo Ganadero 1,2%, y otros 12,6%. Si se desglosa entre entidades públicas y privadas, se encuentra que el 40% de los créditos corresponde a entidades públicas y el 60% a las entidades privadas. Entre las primeras, el Fondo Ganadero tiene a los ganaderos grandes y medianos como sus principales usuarios (aproximadamente 80%), mientras que los intermediarios/acopiadores y las entidades financieras para consumidores están otorgando créditos a los productores familiares con menos de 50 hectáreas en un 92% y 83%, respectivamente, y en un 56% y 45% a los productores con menos de 10 hectáreas. Estas entidades financieras privadas no formales o sin funciones bancarias se caracterizan porque no exigen la entrega de garantía, pero a cambio imponen una tasa de interés elevada y un plazo de devolución más corto. En otras palabras, estas entidades son sumamente importantes para los productores que no están en condiciones para entregar garantía, y que pueden devolver los créditos en especie. Esta situación sugiere que existe un elevado número de productores familiares que se ven obligados a aceptar condiciones muy onerosas en términos de costos y plazos, debido a la baja cobertura de los servicios financieros estatales.

**Cobertura limitada de los servicios de los técnicos extensionistas del MAG.** De acuerdo con los datos del CAN 2008, existen actualmente 271.700 unidades productivas agrícolas con menos de 50 hectáreas. De las cuales, solo 34.500 unidades (12,7%) han sido beneficiadas por los servicios de extensión agrícola. Desagregando según las organizaciones proveedoras de este servicio, tenemos: la DEAg 42,6%, CAH 18,2%, BNF 2,6%, Fondo Ganadero menos de 1%, cooperativas 17,8% y otros 25%. A simple vista se observa que, los servicios de los técnicos extensionistas del MAG-DEAg solo cubren aproximadamente al 5% de los productores familiares.

## B. Débil competitividad de mercado

**Problemas del transporte fluvial.** El segundo problema está en la débil ventaja comparativa y, por ende, la baja competitividad en el mercado del sector agropecuario y de los sectores asociados a éste, en aspectos de comercialización y distribución. En primer lugar, para el transporte fluvial de Paraguay como país mediterráneo, las cargas son transportadas a través de los ríos Paraguay y Paraná, y es inevitable sufragar los costos hasta llegar a los puertos de desembarque en Argentina. Adicionalmente, los ríos no siempre son transitables por las grandes embarcaciones a lo largo del año, puesto que en la época seca se reduce el nivel del agua, obligando a los transportistas utilizar pequeñas embarcaciones de baja eficiencia generando muchos retrasos en la llegada o salida de insumos y productos.

### Baja cobertura de la red vial.

Actualmente existe en el país 61.500 km de caminos, cuyo desglose se presentan en el Cuadro 3.2-6. Asimismo, en el Cuadro 3.2-7 se presenta la comparación con otros países vecinos sobre la dotación y la pavimentación de los caminos.

En Paraguay, solo 4.500 km de caminos están pavimentados con asfalto y la densidad de la red vial es también relativamente baja.

Aun excluyendo los aproximadamente 30.000 km de caminos fuera del Área del Estudio, cuya mayoría está sin pavimentar, la tasa de pavimentación, incluyendo los caminos de gravas y ripios, es de solo 26% (14,4% + 11,6%). Estas cifras indican que salvo las principales carreteras, la mayoría de los caminos no están pavimentados.

En cuanto a la red, los caminos existentes solo conectan los principales nodos y existen algunos tramos de las carreteras principales que permanecen sin pavimentar. Todo esto hace que la red vial existente no cumpla suficientemente sus funciones inherentes.

Cuadro 3.2-6: Condiciones viales en el Paraguay

Pavimentación	Pv. Asfáltico	Gravas y ripios	No pavimentado	Total
Long. total (km)	4.507,3	3.622,7	22.134,9	31.264,9
Porcentaje	14,4%	11,6%	74,0%	100%

Fuente: Elaborado por el Equipo de Estudio de JICA para EDRIPP con los datos del Plan de Inversión Vial 2008-2013 (MOPC).

Nota: No se incluyen los aproximadamente 30.000 km de caminos rurales por no ser cubiertos por el presente Estudio.

Cuadro 3.2-7: Desarrollo vial en América Latina (2005)

Países	Por habitante		Por superficie		% de pavimentación
	Caminos pavimentados (km/mil hab.)	Long. Total	Caminos pavimentados (km/mil km <sup>2</sup> )	Long. Total	
Bolivia	0,49	6,86	3,69	51,7	7,1
Paraguay	0,76	9,21	11,2	37,19	8,2
Chile	1,08	5,17	22,18	106,62	20,8
Argentina	1,89	6,22	25,13	82,8	30,4
Uruguay	2,32	2,61	44,58	50,09	89
Promedio América Latina y el Caribe	1,38	58,1	3,78	158,7	2,4

Fuente: Plan de Inversión Vial 2008-2013, MOPC

De acuerdo con un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>37</sup>, el costo de transporte de los productos de exportación paraguayos representa el 16% del monto de exportación, tanto es así que el Paraguay constituye uno de los países con más alto costo de transporte en la región.

Las malas condiciones viales no solo se traducen en mayor tiempo de transporte, sino también en el deterioro de la calidad de los productos transportados y en mayores costos por reparación y mantenimiento de vehículos y combustibles. Los productos pueden ser de una calidad en las fincas, pero por el deterioro causado en el transporte, su valor comercial se reduce en el mercado de consumo.

**Embalaje inapropiado.** La pérdida de calidad de los productos embalados no solo es consecuencia de las malas condiciones viales. Por ejemplo, de acuerdo con la información proporcionada por una organización de productores familiares que ha venido comercializando zanahorias en el mercado nacional en los últimos años, y por gerentes de cooperativas que comercializan banana en la Argentina, existe una tasa de pérdida sumamente alta de productos agrícolas durante la etapa de distribución. Esto se debe al manejo inapropiado de productos durante el embalaje y la manipulación, que se traduce en el deterioro de la calidad de las cargas. Aunque los compradores argentinos de banana paraguaya hayan capacitado a los productores paraguayos sobre el embalaje adecuado para reducir la tasa de defectos durante el transporte, estos no han tomado plena conciencia de su importancia ni de su necesidad.

**Desconocimiento de modelos exitosos.** Existen algunos modelos exitosos de comercialización por parte de los productores familiares que son muy poco conocidos en otras zonas. Por ejemplo, se puede mencionar el modelo de la cooperativa Volendam (Villa del Rosario, Dpto. de San Pedro), integrada mayormente por grandes productores, que ha emprendido a partir de 1999 una asistencia integral para la comunidad local en su conjunto, con el objetivo de ayudar a los productores familiares a independizarse. Esta asistencia abarca la comercialización de productos, el financiamiento, servicios de salud, venta de artículos de primera necesidad, etc. Este modelo ha sido premiado en el concurso de buenas prácticas organizado en 2006 por ONU-HÁBITAT<sup>38</sup>. Otro ejemplo es el caso de la Cooperativa Manduvirá (Arroyos y Esteros, Dpto. de Cordillera), que en la década de los ochenta ellos identificó la amenaza de la migración y el desarraigo de las familias campesinas a raíz de la recesión del mercado de azúcar. Sin embargo, al encontrar una nueva oportunidad comercial en la producción y venta de azúcar orgánico bajo el esquema de comercio justo, ha logrado afincar a los productores, y actualmente exporta sus productos a

---

<sup>37</sup> BID 2006 la Revista local Contactos & Agronegocios, Edición N° 2 – 2009.

<sup>38</sup> 2006. Base de datos de las mejores prácticas en el mejoramiento del entorno de vida. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2006/mainview.asp?BPID=793> 2010/11/07. Modelo de producción y desarrollo – ABC Digital <http://fw3.abc.com.py/2004-10-05/articulos/137698/modelo-de-produccion-y-desarrollo> 2010/11/07.

Europa y a otros países industrializados<sup>39</sup>. La cooperativa Guayaibí Poty Ltda. (Guayaibí, Dpto. San Pedro) es una organización de apenas 65 socios que ha sido fundada en 2000, y a partir de 2006 empezó a explorar el mercado argentino de frutas por iniciativa propia llegando a exportar banana y piña<sup>40</sup>.

Aunque existen varios modelos exitosos a nivel nacional, es muy limitado el número de medios de comunicación que los difunden y divulgan. Este tipo de noticias es temporal sin llegar a difundirse ampliamente en todo el país, y sus antecedentes solo existen en las Páginas Web de las entidades relacionadas o en algunos periódicos.

**Falta de capacidad de las pequeñas empresas y asociaciones para identificar las cadenas de valor (CV).** Por ejemplo, al mes de octubre de 2010, solo 44 organizaciones de productores familiares comercializaban sus productos en el Mercado de Abasto de Asunción (el mercado nacional más grande y representativo del país). Desagregando según cultivos y zonas, estas organizaciones se concentran en San Pedro (20 organizaciones de productores de banana, piña y otras frutas), y Central (14 organización de productores de hortalizas). Se encuentran también en los Departamentos de Caaguazú (5 organizaciones principalmente de mandioca), Canindeyú (una organización), Itapúa (cuatro organizaciones principalmente de zanahoria) y Cordillera (una organización). Salvo Central que está más cerca del Mercado y que produce y comercializa hortalizas, y San Pedro que abastece al mercado de frutas, la participación directa de las organizaciones de productores familiares en el mercado de Abasto es extremadamente limitada.

La exportación directa de productos por parte de organizaciones de productores familiares es aún más limitada en términos tanto de rubros como del número de organizaciones. Entre ellas están la Cooperativa Norte Guayaibí Poty de San Pedro que exporta piñas a la Argentina y la Cooperativa Manduvirá de Cordillera que exporta azúcar orgánico a Europa en modalidad de comercio justo. Recientemente, la Central Paraguaya de Cooperativas (CEPACOOOP) ha iniciado a modo experimental la exportación de sandías a la Argentina.

Las pequeñas empresas y asociaciones no necesariamente están dotadas de suficiente capacidad económica y como tal, demandan al apoyo del gobierno o de las entidades de instancia superior.

**Baja incorporación de los productores familiares a empresas y cooperativas para aprovechar las ventajas de las cadenas de valor (CV).** Los esquemas de cooperación entre las

---

<sup>39</sup> Comercio justo: Entrevista a Shay Cullen <http://www.intermonoxfam.org/es/page.asp?id=3847> 12/11/2010.

<sup>40</sup> Cooperativa Guayaibí Poty Ltda.

[http://www.fecoprod.com.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=79:cooperativa-guayaibi-poty-ltda&catid=52:cooperativa&Itemid=61](http://www.fecoprod.com.py/index.php?option=com_content&view=article&id=79:cooperativa-guayaibi-poty-ltda&catid=52:cooperativa&Itemid=61) 18/11/2010.

unidades agropecuarias medianas y grandes, y los productores familiares son todavía escasos y limitados para ofrecer oportunidades en aspectos técnicos y de comercialización.

Sin embargo, en los últimos diez años se han impulsado algunas actuaciones de grandes productores en beneficio de los más pequeños. Por ejemplo, la cooperativa de grandes productores menonitas de Volendam, ha apoyado la construcción de escuelas, puestos de salud y otras obras de infraestructura, así como la producción agropecuaria y comercialización, en beneficio de los habitantes del asentamiento Cuatro Vientos de Villa del Rosario (San Pedro)<sup>41</sup>. También se mencionan el emprendimiento de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y del Vice Ministerio de Ganadería del MAG para ofrecer servicios de inmunización en beneficio de los productores familiares<sup>42</sup>, y la cooperación entre cooperativas grandes y pequeñas a través de la cooperación técnica de la JICA en Itapúa entre los años 2007 y 2010. En torno a la temática de la inseguridad en zonas rurales como consecuencia del asentamiento ilegal de los campesinos sin tierra y del incremento de hurtos del ganado y cosechas, también se han generado actuaciones recientes que reflejan la intención de subsanar esta situación, no a través de medidas de control forzado, sino ayudando a los productores familiares a mejorar sus condiciones de vida.

La relación de cooperación entre los grandes y los productores familiares aún está en una fase incipiente a nivel país y, aunque se reconoce que no es una función propia del sector privado ni es una responsabilidad empresarial, es importante notar que estas alianzas permiten avanzar hacia la cohesión social y la integración económica de los territorios. Asimismo, con esta nueva dinámica territorial el Estado tiene la función primordial de brindar los servicios básicos para propiciar la convivencia armónica de los habitantes y su desarrollo económico y social.

### 3.2.3 Tendencias y estructuras de los principales rubros

#### A. Carne bovina

**Rápido crecimiento de la exportación de carne bovina.** La carne bovina es un rubro representativo de la ganadería paraguaya, es un gran sector industrial que produce el 18% del Producto Interno Bruto (PIB). El 75% del total es destinado a la exportación constituyendo una importante fuente de divisas. El crecimiento del valor de la exportación es extraordinario. El promedio anual de exportación que había sido de 153.960.000 dólares entre 2000 y 2004, creció

---

<sup>41</sup> Cooperación Vecinal con Pequeños Productores (San Pedro, Paraguay)  
<http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp0793.html> 2010/11/07.

<sup>42</sup> ASOCIACION RURAL DEL PARAGUAY Ganadería de vanguardia con responsabilidad social AÑO 2-Nº25 Marzo 10-2010, Marzo 26-2010 Nº26.

notablemente a 526.540.000 de dólares entre 2005 y 2009 hasta alcanzar el record de 917.770.000 de dólares en 2010.

**Rutas de producción y distribución nacional de la carne bovina.** ¿Dónde se produce y se procesa la carne en el Paraguay? De acuerdo con las estadísticas sobre la comercialización y el procesamiento del ganado bovino según departamentos en 2009, se comercializaron y se procesaron en total 1.598.678 cabezas de bovino en el país. Si bien es cierto que a nivel nacional la mayor participación la tienen los tres departamentos de la región Occidental (no incluida en estos Lineamientos, “Otros” en el gráfico), la participación de los 14 departamentos de la región Oriental tampoco es reducida. En cuanto al número de comercialización que vendría a ser el volumen de producción, se destacan las Sub-regiones 3 y 1. En el número de cabezas de bovino faenados y procesados, se destaca la Sub-región 1 (con 15% del total, 240.250 cabezas). En particular el Dpto. de Concepción registra el 96,4% del total, con 231.495 cabezas.

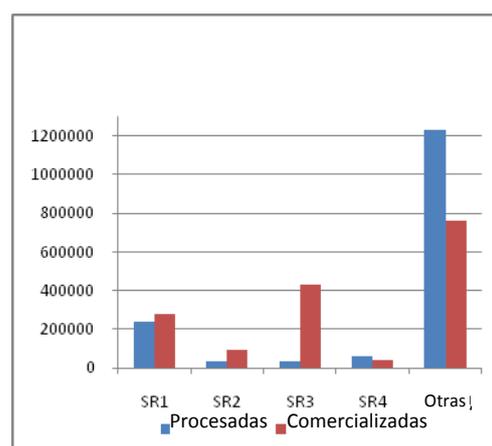


Gráfico 3.2-15: Cantidad de ganado bovino procesado y comercializado según Sub-regiones

Las principales bases de procesamiento son los Departamentos de Concepción, Alto Paraná y Central de la región Oriental y los Departamentos de Presidente Hayes y Boquerón de la región Occidental. En el Gráfico se muestran los canales de comercialización hasta las tres bases de la región Oriental. El 49,5% de los productos de la región Occidental y el 14,8% de los productos de la Sub-región 1 de la región Oriental son comercializados en el Dpto. Central. En el Dpto. de Alto Paraná (Sub-región 4) se destaca el volumen de abastecimiento de la Sub-región 3 (60,8%) y le sigue la Sub-región 4 (35%). Si se analizan solamente las plantas de procesamiento y la distribución de la región Oriental, los bovinos oriundos de la Sub-región 1 ocupan el mayor porcentaje del total de cabezas procesadas, con un 47,8%. En términos de la producción de vacas lecheras de la región Oriental, la Sub-región 3 representa el mayor porcentaje, mientras que en términos de la distribución y procesamiento, la Sub-región 1 representa el mayor porcentaje<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> En los departamentos de Presidente Hayes y de Boquerón de la Región Occidental, las materias primas de las plantas procesadoras son compradas en su mayoría dentro de la misma región, con un porcentaje de 76,4% y 99%, respectivamente.



Gráfico 3.2-16: Flujo de ganado bovino hacia Central



Gráfico 3.2-17: Flujo de ganado bovino hacia Concepción



Gráfico 3.2-18: Flujo de ganado bovino hacia Alto Paraná

La ARP ha propuesto aunar los esfuerzos con el Viceministerio Ganadería y el Ministerio de Industria y Comercio para establecer el sistema de implementación necesaria para hacer frente al incremento de la exportación no solo de los países destinatarios tradicionales como Rusia y Chile, sino también de otros países potenciales.

**Actores del sector de carne bovina.** A continuación se analiza más detalladamente el proceso de producción y distribución de la carne bovina, tomando como ejemplo el Dpto. de Concepción. La Sub-región 1 se caracteriza porque el 91% de las tierras agrícolas es destinado a la ganadería, siendo la más alta entre las cuatro Sub-regiones.

En 2009, un total de 276.341 cabezas de ganado bovino ha sido despachado de la Sub-región 1 a otras regiones. Este número corresponde al 33% del total de ganado comercializado en la región Oriental (de 836.548 cabezas), excepto el Dpto. Central. En particular, Concepción representó el 41,3% del total de la Sub-región 1, con 114.149 cabezas. El ganado procesado en la Sub-región 1 representa el 64,8% del total del ganado procesado en la región Oriental (de 844 cabezas). En particular, el Dpto. de Concepción representó el 96% del total, con 231.495 cabezas.

**¿Quiénes son los actores que intervienen en la ganadería de Concepción?** Actualmente, existen 11.800 unidades productivas ganaderas en Concepción, de las cuales, las fincas medianas y grandes que crían más de 50 cabezas representan solamente el 8% (908 fincas). Sin embargo, estas pocas fincas poseen el 90% del hato bovino existente (727.307 cabezas) en el Departamento. Esto se traduce en un promedio de 801 cabezas/finca. La mayoría de estas unidades productivas medianas y grandes destinan sus productos a la exportación.

Mientras tanto, el 92% del total de las unidades productivas ganaderas está constituidas por productores familiares con menos de 50 cabezas. Existen actualmente 10.829 fincas de esta categoría, y en conjunto crían solo el 10% del hato existente en el Departamento (81.985 cabezas). Esto se traduce en un promedio de 7,6 cabezas/finca, que es un número incomparablemente reducido frente al número del ganado criado por las fincas medianas y grandes. Los productos comercializados por muchos de estos productores familiares son faenados localmente y procesados en el patio trasero de las carnicerías, sin llegar a incorporarse a la cadena de valor de los productos de exportación.

**Cadena de valor de la carne bovina de exportación.** Se espera que el mercado de la carne bovina en los próximos años experimente un crecimiento principalmente en torno al mercado de exportación, tal como se indicó anteriormente. ¿Será posible que los productores familiares que representan una gran mayoría, participen en la cadena de valor de los productos destinados a la exportación?

La cadena de valor de la carne bovina de exportación es sumamente simple (Gráfico 3.2-19). Los productos son entregados directamente de las fincas medianas y grandes a la planta de procesamiento y congelación de Concepción, donde son cortados y procesados. Posteriormente, son embarcados directamente de la planta para ser transportados a través del Río Paraguay, trasbordados en Buenos Aires (Argentina) para ser destinados a Rusia, Chile, etc. Participan en esta cadena de valor unas 800 fincas medianas y grandes de Concepción,

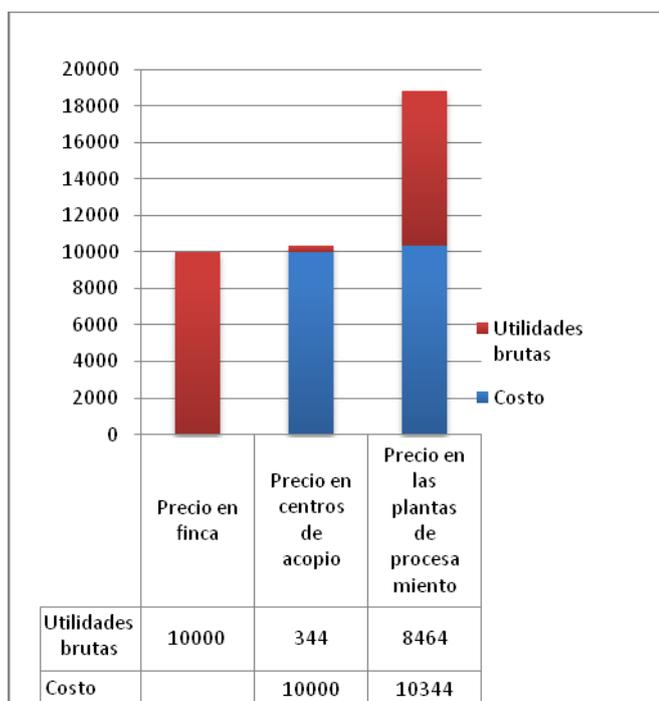


Gráfico 3.2-19: Costo y utilidades brutas de la carne bovina para exportación

y además, 12 empresas incluyendo a los proveedores de equipos y materiales de producción.

El monto de comercialización en 2009 se estima en aproximadamente 1.104.496 millones de guaraníes, que se traducen en 138.061.875 guaraníes/finca. El costo de transporte hasta la planta de procesamiento solo representa el 4,5%, pero en la fase del procesamiento el precio se incrementa un 81,8% que incluyen los gastos y ganancias. El número de empleados directos de la planta se estima en por lo menos 320 personas, y existen además, cinco entidades que

proveen los equipos y materiales a esta planta. Así, el precio FOB resulta en 2.077.334 millones de guaraníes en total.

**Cadena de valor de la carne bovina para el mercado local.** Si se analiza la cadena de valor de la carne bovina destinada al mercado local, donde participan los productores familiares, se observa que el proceso desde la producción hasta la comercialización es mucho más simple (Gráfico 3.2-20). La diferencia entre el precio al por mayor de la carne bovina sacrificada y procesada localmente y el precio de exportación (FOB) es de 21%, pero el precio del productor no varía mucho. El monto total de venta en fincas es de 12.696 millones de guaraníes, que se traduce en 1.171.326 de guaraníes/ finca. Si bien es cierto que existe una diferencia absoluta entre los precios de productores familiares y de los medianos y grandes productores, esta diferencia no está en los precios unitarios de entrega en finca, sino simplemente se debe al número de cabezas que se comercializan.

Ahora, si el precio unitario de entrega en fincas no presenta variación, ¿será necesario que los productores familiares inviertan

esfuerzos para exportar sus productos al exterior? A simple vista, la respuesta sería no. El precio de la carne bovina en el mercado nacional, al momento, tiende a incrementarse debido al incremento del precio de exportación. Sin embargo, si se considera que también está creciendo el consumo de las carnes de cerdo, pollo y pescado, a la larga, es probable que el consumo de la carne bovina se reduzca si no aumenta el volumen total de consumo de la carne. En este sentido, no hay una garantía de que el precio nacional de la carne bovina siga subiendo en el futuro, manteniendo la misma tendencia de los últimos años. Por otro lado, la demanda de exportación es incomparablemente mayor que la demanda nacional. Si se pretende incrementar el volumen de comercialización, sería necesario orientar los esfuerzos al mercado de exportación.

**Crecimiento de la demanda de la “carne de bovino alimentado exclusivamente de forraje”.**

Detrás del incremento del potencial de la carne bovina, en particular de la demanda de exportación, está el hecho de que la carne paraguaya proviene del “bovino alimentado exclusivamente de forraje”, incluyendo el hato producido en masa. En los países desarrollados, predomina la alimentación con cereales de alto valor nutritivo, a fin de mejorar la eficiencia de

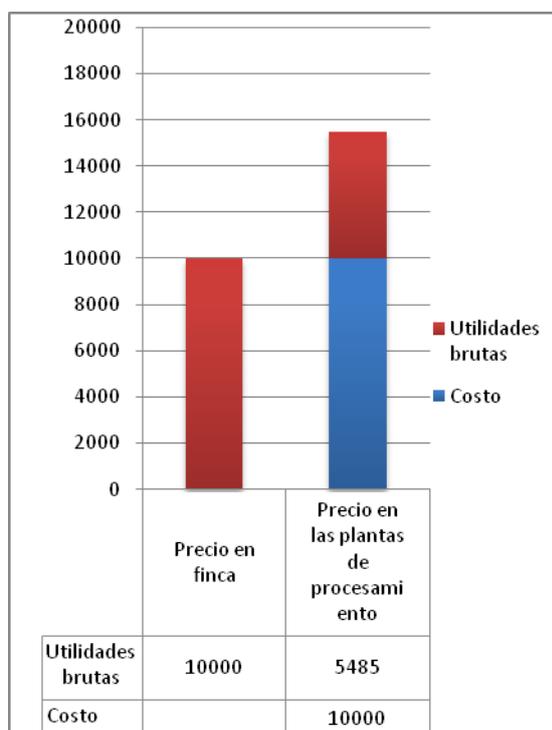


Gráfico 3.2-20: Costo y utilidades brutas de la carne bovina para consumo nacional

la producción. Sin embargo, el bovino que es un animal rumiante, esencialmente se alimenta a base de pastos. A fin de evitar las experiencias de la encefalopatía espongiforme bovina (BSE) causada por el uso de harinas de carne y huesos provenientes de rumiantes como suplemento, existen un sector del mercado de los países desarrollados en el que se ha incrementado la demanda de la “carne de bovino alimentado exclusivamente con forraje”<sup>44</sup>. Los productos paraguayos pueden responder a estas exigencias.

Sin embargo, para incrementar la exportación, existe una serie de limitaciones a superar, algunas de las cuales se mencionan a continuación.

**Desafío 1: Baja productividad de los productores familiares.** La baja productividad de los productores familiares constituye la mayor limitación. Mientras que los grandes ganaderos requieren entre un año y medio a dos años para que el bovino alcance aproximadamente 350 kg que es el peso comerciable, los productores familiares requieren entre 4 y 5 años. Por lo general, la productividad del sector de engorde de los grandes ganaderos está entre 125 y 150kg/ha/año, y la de los productores familiares está en 80kg/ha/año. También existe una gran diferencia en la productividad del sector de reproducción. El porcentaje de terneros nacidos por cada vaca al año, es de entre 70 y 75% en los grandes ganaderos que practican la inseminación artificial, y el porcentaje de los pequeños ganaderos está en solo 50%. La baja productividad de estos últimos no solo se debe a la raza criada, sino más bien está en el bajo nivel técnico referido a las técnicas de manejo de pastos, engorde y reproducción.

**Desafío 2: Amenazas relacionadas con el avance de la producción extensiva y la pérdida de la propiedad de la tierra por parte de los productores familiares.** La baja productividad incide negativamente en el aseguramiento de las tierras, como infraestructura básica de la producción. A raíz del alza de los precios internacionales de la soja en los últimos años, excepto 2008, los grandes productores, especialmente de origen brasileño y sus descendientes paraguayos, han realizado fuertes inversiones, y sus influencias están llegando al Paraguay de este a oeste, incluyendo San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Concepción. La producción de carne de los productores familiares muestra una productividad de apenas 80 Kg/ha/año, que equivale a precios de entre 400.000 y 480.000 guaraníes para diciembre de 2010. En ese escenario poco atractivo, aparecen los productores de soja ofreciendo alquilar sus tierras por montos que duplican sus ingresos por hectárea y abriendo opciones de compra a futuro. Sin dudas, esas soluciones benéficas en el corto plazo, amenazan el desarrollo de la ganadería de los productores familiares e inducen a la concentración de la propiedad de la tierra y al abandono

---

<sup>44</sup> Según la página web “Bord Bia”, la “carne natural” que incluye la “carne de bovino alimentado exclusivamente de forraje” y la “carne orgánica”, es el 3% del mercado de carne con 400.000.000 dólares. Este es el resultado del crecimiento de más del 20% en los últimos 5 años y se prevé que crezca en el futuro: (<http://www.bordbia.ie/industry/services/alerts/Pages/GrassfedbeefdemandstrengtheninginUS.aspx?year=2010&wk=18>).

del campo por parte de esas familias rurales. De hecho, el pequeño productor para permanecer competitivo y no vender su tierra debe utilizar las tierras mejor adaptadas (altas, planas, fértiles naturalmente) para emprender actividades o cultivos más intensivas en capital y aplicar tecnologías adecuadas con el objeto de incrementar la productividad. Es normal, la historia y las estadísticas demuestran que en todos los países la cantidad de productores disminuyen paulatinamente. Los productores sin o con baja vocación agrícola, sin capital y sin capacidad para manejar tecnologías modernas, abandonan la difícil y riesgosa actividad agropecuaria. Lastimosamente esta población migra a la ciudad con todas las consecuencias que esto implica. Esta innegable realidad obliga en un programa de desarrollo rural incluir un eficiente y eficaz programa de reconversión productiva para lograr nuevas actividades demandantes en el área rural. (Mandos medio).

**Desafío 3: Deterioro de la seguridad pública.** Los Departamentos que se caracterizan por la alta incidencia de delitos relacionados al hurto del ganado, son San Pedro (Sub-región 3) y Amambay (Sub-región 1), aunque esta amenaza se ha ido agravando paulatinamente en otras regiones.

Existen dos fortalezas que servirán de ayuda para superar estas limitaciones, y se mencionan seguidamente.

**Cooperación entre los grandes productores y los productores familiares.** Para el control de la proliferación de enfermedades contagiosas a más de la vacunación de hatos de los grandes ganaderos, la ARP y el Gobierno Central han iniciado la campaña de vacunación de hatos de pequeños ganaderos. En relación a la amenaza de la seguridad pública en zonas rurales a raíz de la ocupación ilegal de tierras, el hurto del ganado y de cosechas, la ARP promueve la convivencia pacífica en el marco del respeto a la propiedad privada y apoya iniciativas por parte de los grandes ganaderos para trabajar con los productores familiares en programas de capacitación y asistencia técnica sobre técnicas de producción y canales de comercialización.

Paraguay es internacionalmente conocido como un país libre de fiebre aftosa y, en este sentido no existe una barrera de exportación. El Viceministerio de Ganadería y la ARP mantienen el sistema de vacunación de casi todo el hato de bovinos, incluyendo el de los productores familiares. Por ejemplo, el Programa Nacional de Apoyo de la Agricultura Familiar (PRONAF) está implementando los proyectos orientados a los pequeños ganaderos teniendo como contraparte a la ARP.

**Técnicas de manejo de pasto eco amigable.** Actualmente, existen sistemas para el manejo de pasturas o la ganadería más intensiva, como por ejemplo el PRV (Pastoreo Racional Voisin) que es una excelente técnica de producción para lograr una alta productividad de manera sostenible.

Estas técnicas de manejo de pastura son efectivas para frenar la erosión del suelo ya que permite desarrollar las raíces de las plantas, contribuyendo considerablemente a la conservación ambiental. La ARP y el Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA) han desarrollado en forma conjunta, técnicas de ganadería intensiva y técnicas de manejo efectivo de pasturas, las que están empezando a extenderse a fincas de grandes ganaderos. A su vez, la extensión de estas técnicas entre los pequeños ganaderos generaría una relación de cooperación entre grandes y pequeños ganaderos<sup>45</sup>.

## **B. Mandioca**

En el Paraguay, la mandioca ocupa un lugar importante en la dieta básica de las familias. La mandioca ocupa el segundo lugar después de la soja, en términos de montos de producción, y es el único cultivo producido por los productores familiares con esfuerzos propios, dentro de los principales cultivos del país.

**Producción de mandioca.** De acuerdo con el CAN 2008, la región Oriental es una gran zona productora de la mandioca, que alberga unas 225.073 unidades productivas agrícolas con 170.551 hectáreas y una producción de 2.317.744 toneladas. Del total de unidades productivas agrícolas existentes, el 90% está constituido por productores familiares con menos de 20 hectáreas, en las que el área sembrada de mandioca es de 1 hectárea como promedio. La producción según departamentos se desglosa en: Caaguazú 18%, San Pedro 17%, Itapúa 12% y Canindeyú 10%.

**Distribución de la mandioca fresca.** De acuerdo con los datos de ingreso de productos al Mercado de Abasto de Asunción, gran zona de consumo, en 2008, del total de las 56.411 toneladas de producto ingresado, un 70% provenía de San Pedro, 22% de Caaguazú, y 7% de Canindeyú. Estas cifras demuestran que la Sub-región 3 constituye la principal zona de producción (Gráfico 3.2-21).

La comercialización nacional se divide en tres grandes grupos: (1) productos destinados al Mercado de Abasto de Asunción; (2) al mercado local, y (3) al procesamiento. Si bien es cierto que no existen datos estadísticos, el 70% de la producción es consumido localmente, el 25% es destinado al Mercado de Abasto de Asunción y el 5% al procesamiento<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Dentro del marco del EDRIPP, se realizó un proyecto piloto en el Departamento de Concepción, a través del cual se introdujo y se difundió la técnica del PRV a los pequeños ganaderos. Al mismo tiempo, se trabajó para establecer y fortalecer una relación de cooperación entre los pequeños y los grandes ganaderos, y se fortaleció el mecanismo de coordinación entre la Gobernación de Concepción, y los diferentes actores sociales, Véase el Anexo 4 para los detalles y lecciones aprendidas del proyecto piloto.

<sup>46</sup> ABC Suplemento Rural UN CULTIVO DE RENTA La Mandioca 29/8/2007.  
<http://archivo.abc.com.py/suplementos/rural/archivos.php?pid=220192>

**Producción y distribución del almidón de mandioca.** Existen en el país seis empresas que

procesan mecánicamente la mandioca para producir el almidón. Estas empresas tienen en total 11 plantas procesadoras situadas en San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná e Itapúa. En el Gráfico 3.2-22 se muestran los canales de distribución. Éstas tienen una capacidad de procesamiento de 1.450 toneladas/día de mandioca, resultando en una capacidad de procesamiento anual de 101.500 toneladas. Sin



Gráfico 3.2-21:  
Comercialización de la  
mandioca fresca



Gráfico 3.2-22:  
Comercialización del  
almidón de mandioca

embargo, la tasa de operación real se estima en un 50% debido a la falta de abastecimiento de materia prima. Si bien es cierto que no existen datos estadísticos sobre el volumen de producción nacional del almidón de mandioca, al analizar los datos e informaciones proporcionadas por estas empresas procesadoras, se estima que el 70% del almidón de mandioca producido es destinado a la exportación y, el resto, al mercado nacional.

**Exportación del almidón de mandioca.** La exportación del almidón de mandioca recobró

dinamismo en los últimos años. Si bien es cierto que existe una variación según los años, tanto el monto como el volumen de la exportación y el precio medio por tonelada tienden a incrementarse (Gráfico 3.2-23). La exportación que en 2001 había sido de solo 2.178 toneladas con precio FOB de 456.650 dólares, aumentó a 25.688 toneladas y 12.310.919 dólares en 2010, y el precio unitario por tonelada aumentó también de 214 dólares a 479 dólares. Los principales destinos en 2010 fueron los países miembros del Mercosur (más del 90%), particularmente Brasil (aproximadamente 80%).

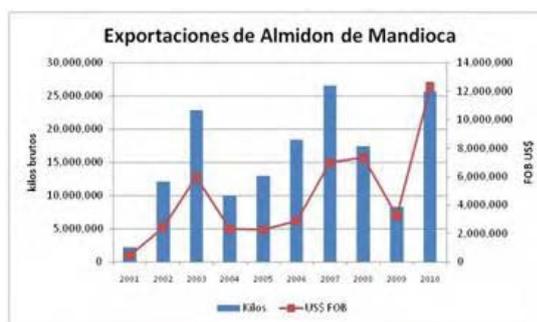


Gráfico 3.2-23 Exportaciones de almidón de  
mandioca

**Pequeña industria del almidón fermentado y productos procesados de almidón.** El almidón de mandioca no solo es producido en las seis plantas antes mencionadas, también es producido a pequeña escala en la modalidad de industria familiar. El “almidón fermentado” se obtiene a través de la fermentación de la mandioca en agua y su secado posterior, este producto es utilizado para la preparación de la chipa (pan preparado con almidón de mandioca más queso y huevo). Tal como se muestra en los Gráficos 3.2-24 y 3.2-25, el almidón fermentado tiene mayor valor agregado en comparación con el almidón industrial común para la exportación.

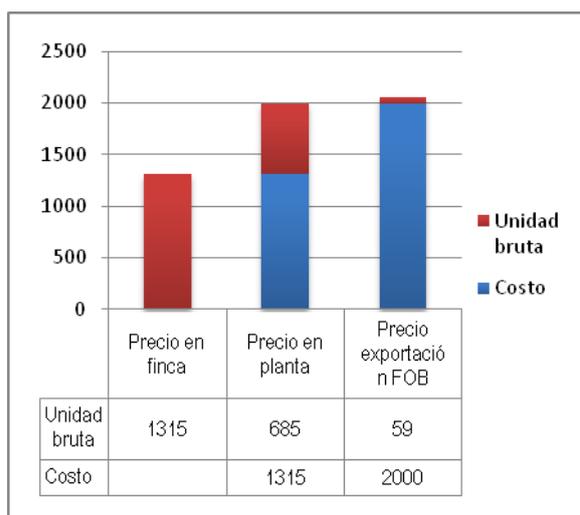


Gráfico 3.2-24: Costo y utilidades brutas de almidón para exportación

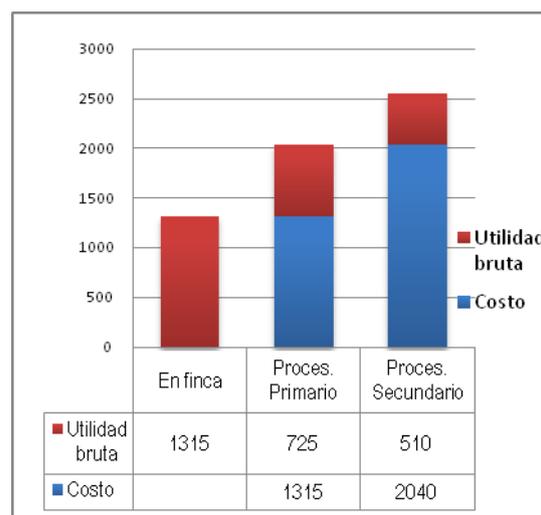


Gráfico 3.2-25: Costo y utilidades brutas de almidón fermentado

Los departamentos de Cordillera, Central e Itapúa (Coronel Bogado), son muy conocidos como grandes zonas de producción de chipa. De acuerdo con un estudio realizado en 2010 por el MIC y la Itaipú Binacional, la mayor parte del almidón de mandioca utilizado para la elaboración de chipa, tal como se muestra en el Gráfico 3.2-26, es abastecida por el Dpto. de Guairá, estableciendo una cadena de valor de este producto. Con el fin de conocer la distribución del almidón de mandioca producida en esta modalidad de industria familiar, así como de los productos preparados a base de este almidón, en el presente Estudio se analizó la cadena de valor constituida por los principales productores y vendedores de chipa del Dpto. de Cordillera, y por las unidades productivas agrícolas del Dpto. de Guairá que producen el producto procesado primario.

En primer lugar, los productores de Mauricio José Troche del Dpto. de Guairá cosechan la mandioca, la que es sometida a procesamiento primario (trituración y secado) en 32 fincas del municipio. Los intermediarios locales compran este producto y lo someten al procesamiento secundario que consiste en



Gráfico 3.2-26: Ejemplo de la comercialización del almidón de mandioca y preparación de chiapa

la trituración secundaria, inmersión en agua, fermentación y secado. Este producto es vendido a 149 grandes y pequeños procesadores de chiapa del Dpto. de Cordillera. Estos procesadores de chiapa venden la mayor parte de sus productos en puestos de venta como los Paradores o a través de más de cien vendedores ambulantes. Existen algunos procesadores que tienen mercado también en Asunción. Se estima que el volumen manejado por ellos, alcanza anualmente unas 900 toneladas de materia prima (almidón de mandioca).



Gráfico 3.2-27: Costo y utilidades brutas del almidón fermentado y chiapa



Gráfico 3.2-28: Comparación de precios de la materia prima de la chiapa

**Potencial de la demanda.** Tanto la producción como la demanda de almidón en el mercado mundial tienden a incrementarse año a año. La demanda del almidón de mandioca ha venido incrementándose a ritmo constante, pues a más de utilizarse como alimento se ha reconocido su excelente calidad como almidón modificado químicamente o como adhesivo, por su viscosidad

y su reducida incidencia de provocar reacciones alérgicas<sup>47</sup>. Existen ya algunas empresas que han invertido o están proyectando invertir en sus instalaciones para producir dentro del país el almidón modificado químicamente.

Por su parte, las industrias familiares y las pequeñas plantas de procesamiento pueden suministrar almidón fermentado al mercado de procesamiento de la chipa o de panes preparados con almidón de mandioca muy consumidos en Paraguay y en otros países latinoamericanos. Cabe decir que, en 2007 el almidón fermentado producido en las industrias familiares paraguayas ha sido exportado a Colombia.

A continuación se describen los desafíos a abordarse para la industrialización del almidón de mandioca.

**Desafío 1: Lograr mayor rendimiento y producción para responder a la demanda del mercado.**

Tal como se muestra en el Gráfico 3.2-29, el suelo de la región Oriental del Paraguay tiene una alta vocación para la producción de mandioca. El rendimiento medio por cada hectárea en 2008 ha sido de 16 toneladas, lo cual demuestra alta competitividad incluso en el mercado mundial<sup>48</sup>. Sin embargo, no necesariamente es una cifra alta en comparación con algunos países que han invertido esfuerzos por mejorar las variedades utilizadas e impulsar la producción empresarial. El retraso en el uso industrial de la mandioca en el país se debe a que este cultivo ha sido tradicionalmente producido para el autoconsumo, y no como cultivo de renta.

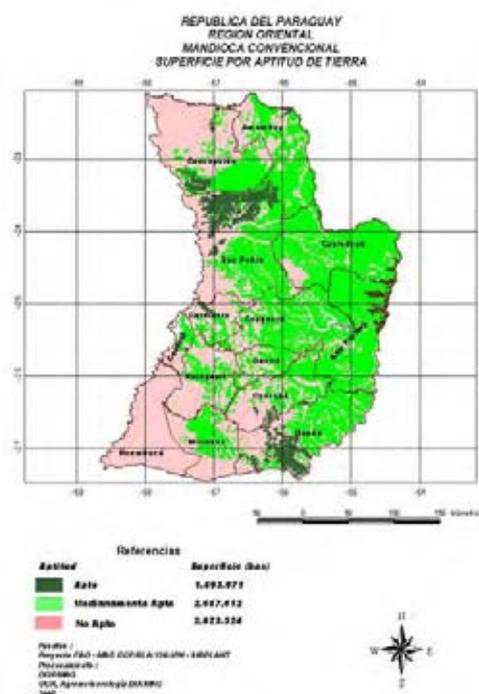


Gráfico 3.2-29: Mapa de aptitud de tierra para mandioca convencional

Antes de pensar en las técnicas de producción mecanizada es necesario primero invertir en esfuerzos por mejorar la producción de los productores familiares que son los principales productores de este cultivo. En este sentido, el primer paso es sensibilizar a los productores en la

<sup>47</sup> Agriculture & Livestock Industries Corporation - Demanda mundial de los productos de almidón, marzo de 2010 <http://www.alic.go.jp/starch/jyukyu/world/201003-01.html>

<sup>48</sup> De acuerdo con los datos de FAO (2005), el promedio mundial está en 10,9 toneladas/ha, con un máximo de 27,9 (India). Paraguay se ubica en el segundo lugar entre los 14 principales países productores, y en América Latina se ubica en el primer lugar, con un rendimiento más alto que Brasil que es el país en el que hay mayor desarrollo del clúster industrial de la mandioca.

necesidad de abandonar la producción extensiva y pasar a la producción programada y controlada. De esta manera sería posible incrementar el rendimiento medio hasta 20 toneladas por hectárea<sup>49</sup>.

Otro tema importante es la posibilidad de cultivar diferentes variedades para responder a las exigencias del mercado. Existen nueve variedades que pueden ser cosechadas en períodos relativamente cortos, y otras variedades nuevas desarrolladas por el MAG<sup>50</sup>. Es necesario realizar la producción acorde con las diferentes utilidades del mercado (autoconsumo, alimento para el ganado, mercado nacional, mercado de procesamiento, etc.) combinando estratégicamente la calidad y el ciclo de cultivo de cada variedad<sup>51</sup>.

**Desafío 2: Fortalecimiento de la relación de confianza entre los productores y las grandes empresas de procesamiento.** Dado que, para construir un clúster industrial sólido, no basta con fortalecer la capacidad técnica de los productores e incrementar el rendimiento. La mayor parte de la mandioca producida actualmente es destinada al mercado nacional de productos frescos, y no existe una diferencia de precios entre la mandioca cruda y de procesamiento. Además, el precio fluctúa dependiendo de la época. Así las empresas procesadoras del almidón encuentran dificultades para obtener materia prima en cantidad suficiente y de manera constante y estable<sup>52</sup>. La relación entre los procesadores y los productores que abastecen de materia prima a los procesadores es también poco sólida.

Sin embargo, también es cierto que las empresas están realizando esfuerzos por superar estos problemas. Por ejemplo, una empresa procesadora de Caaguazú ha consolidado el vínculo con los productores de la materia prima, con las empresas de embalaje, acopio y los organismos financieros privados, que constituyen la cadena de valor. Los productores, por su lado, buscan firmar contratos con la empresa procesadora para proveer de materia prima en forma estable. Así, el esquema ofrece ventajas para ambas partes. A través de este contrato con la empresa de almidón, los productores obtienen facilidades para acceder a créditos de un organismo financiero privado local. En la actualidad, los intermediarios están ofreciendo créditos a los productores, con quienes negocian los montos de préstamo y las formas de reembolso.

**Desafío 3: Revitalización de las plantas procesadoras de almidón.** Durante el anterior gobierno se construyeron más de diez plantas comunitarias pequeñas para el procesamiento del

---

<sup>49</sup> ABC Suplemento Rural UN CULTIVO DE RENTA La Mandioca.  
<http://fw3.abc.com.py/suplementos/rural/archivos.php?pid=186679>

<sup>50</sup> Dellacha, Juan M. Biotecnología en el MERCOSUR, 2003.

<sup>51</sup> MAG Mandioca 2007/2008 P3 Sin embargo, bajo la condición de que los pequeños productores no vendan sus tierras a los productores de la soja.

<sup>52</sup> ABC Suplemento Rural UN CULTIVO DE RENTA La Mandioca.  
<http://fw3.abc.com.py/suplementos/rural/archivos.php?pid=186679>

almidón de mandioca financiados con fondos de Itaipú Binacional. Actualmente, muchas de ellas no están funcionando y no abastecen al mercado nacional de materia prima. Sin embargo, si estas plantas actualmente fuera de servicio fueran reactivadas, los propios productores en las zonas de producción podrían producir almidón, y se promovería la participación de los mismos en la cadena de valor.

El abandono de estas plantas comunitarias se debe principalmente a la falta de capacidad de autogestión. Por otra parte, también existen casos exitosos como el de la Asociación de Almidoneros de Santa María (General Morínigo, Caazapá) que ha logrado operar adecuadamente sus instalaciones y ha abierto incluso un restaurante de chipas. Esta Asociación integrada por 20 miembros, procesa el almidón en una pequeña planta y vende el producto en el mercado local y a las empresas procesadoras de chipa en Cordillera. La clave del éxito está en haber recibido una asistencia integral del MAG y la GTZ hasta adquirir la capacidad de autogestión.

### C. Soja

#### **Sexto lugar en producción y cuarto lugar en la exportación.**

La soja es el cultivo más representativo de Paraguay en términos de su contribución a la economía. De acuerdo con la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)<sup>53</sup>, el área sembrada en 2010 ha sido de 2.680.000 hectáreas en las que se produjeron 7.300.000 toneladas<sup>54</sup>. Según datos del CAN 2008, existen 11.710 grandes y pequeñas unidades productivas de soja registradas en el país, con un promedio de 48 hectáreas por finca. Desagregando según departamentos, Alto Paraná es el mayor productor de soja con 741.842 hectáreas, seguido de Itapúa con 480.721 hectáreas, Canindeyú con 469.834 hectáreas, y Caaguazú con 318.664 hectáreas. Estos cuatro departamentos en conjunto representan el 81,5% del área sembrada de soja del país. (En el Gráfico 3.2-30, las zonas amarillas son las zonas productoras de la soja y cereales).

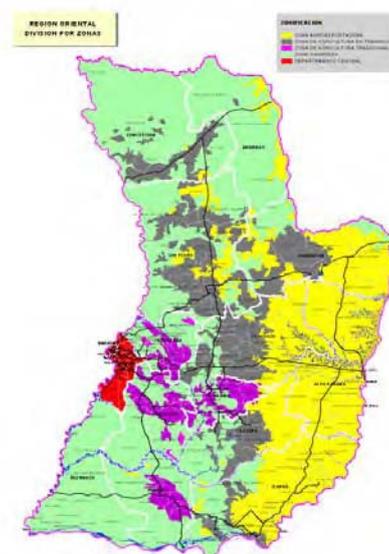


Gráfico 3.2-30: Mapa de uso de los suelos de la Región Oriental

<sup>53</sup> CAMARA PARAGUAYA DE EXPORTADORES DE CEREALES Y OLEAGINOSAS (CAPECO).

<sup>54</sup> Entre enero y noviembre de 2010, Banco Central del Paraguay.

Paraguay es el sexto país de mayor producción de soja, después de EE.UU., Brasil, Argentina, China e India. Asimismo es el cuarto país de mayor exportación después de Brasil, EE.UU. y Argentina (con 1.587.000.000 dólares). Los principales destinos son Países Bajos, Italia, Turquía, Rusia y España. Así, los países europeos representan más del 70% del mercado.

**Clúster en el que intervienen 560.000 personas.** Aproximadamente el 75% de la producción total de la soja se destina a la exportación y el 25% al procesamiento (aceite de soja, pellet de harina de soja para piensos para animales). Así, la soja constituye el producto agrícola con el clúster más grande, donde intervienen en la fase de producción, más de 10.000 productores, 14 grandes empresas exportadoras de cereales, 46 empresas de agroquímicos, 66 empresas de maquinarias agrícolas y un elevado número de ingenieros agrónomos. Al agregar a los corredores, transportistas y a los empleados de las empresas procesadoras, intervienen directamente en este clúster una 560.000 personas.

**Cadenas de valor de la soja.** Para explicar sobre la cadena de valor de la soja, se presenta a continuación el ejemplo de una empresa de Itapúa. En 2008 esta empresa compró 290.000 toneladas de soja, de las cuales 72.500 toneladas (25%) fueron vendidas en el mercado nacional como productos procesados (aceite, entre otros), exportando el resto. La cadena de valor es muy simple: productor → transporte → centros de acopio (silos) → planta de procesamiento → almacenamiento → venta en el mercado nacional.

En 2009, el precio medio del productor había sido de 320 dólares por tonelada y el precio medio de exportación y de venta de los productos procesados en el país había sido de 450 dólares por tonelada, arrojando utilidades brutas de aproximadamente 40%. El impacto económico en la fase de producción había sido de aproximadamente 92.075.000 dólares<sup>55</sup> generados por 2.200 productores. En la fase de preparativos para la exportación de los productos no procesados y en la fase del procesamiento habían sido contratados directamente 33 personas, generando 101.250.000 dólares para la exportación, y 30.563.000 dólares para los productos procesados (aceite, harina de soja y cáscaras para pienso), sumando en total 131.813.000 dólares.

**La demanda sigue creciendo.** Al analizar la tendencia mundial de la demanda de la soja se deduce que las unidades productivas con soja continuarán creciendo en número, debido al crecimiento de la demanda del aceite comestible en China y a la reducción de la exportación estadounidense asociada con el incremento del uso del aceite de soja como biodiesel<sup>56</sup>. También

---

<sup>55</sup> Precio de entrega en finca: Aproximadamente 400 dólares/toneladas.

<sup>56</sup> El factor más importante que sustenta el crecimiento de la exportación es el aseguramiento del transporte fluvial eficiente, y el mayor factor de limitación es la reducción del nivel de agua en los ríos durante la época seca dificultando la navegación. Hay una empresa de construcción naval mediana del Japón que está construyendo un

se espera un crecimiento de la demanda mundial de harina de soja como piensos para el ganado. Si bien es cierto que la producción de soja continuará jugando un papel importante en la economía nacional, también se han detectado los siguientes problemas.

**Desafío 1: Problemas sociales y deforestación debido a la ampliación del área sembrada.**

El área sembrada de soja ha experimentado una rápida expansión. La producción aumentó más del doble en diez años desde 291.000.000 toneladas en 2000. Actualmente, las grandes empresas de cereales y oleaginosas o los grandes productores continúan comprando o alquilando las tierras de los productores familiares, ante la expectativa de que la demanda mundial de la soja aumente. Todo este movimiento está acelerando la pérdida de las tierras de los productores familiares y generando otros problemas asociados, no existiendo ningún programa tendiente a una reconversión laboral para aquellos productores que no están en condiciones de permanecer en la actividad agrícola.

La compra de tierras por parte de ciudadanos de origen brasileño y sus descendientes paraguayos, ha sido percibida como una invasión cultural por los paraguayos. Al mismo tiempo, la expansión incontrolada de la zona de producción de la soja está incrementando la carga que recae sobre la naturaleza, principalmente los bosques. De hecho, no pocos bosques nativos han sido destruidos debido a la expansión del horizonte agrícola con el propósito de aumentar la producción de la soja.

**Desafío 2: El uso de técnicas de producción dependientes de agroquímicos.** Actualmente, la producción de la soja depende fuertemente de los agroquímicos y fertilizantes. Sin embargo, el uso de estas técnicas por un tiempo prolongado requiere ser monitoreado analizando sus efectos a largo plazo. Según estudios de aguas realizados en Laboratorios de Europa, en el corto plazo no se observan daños.

En Paraguay se empezaron a introducir técnicas eco-amigables por iniciativa de la Cámara de Comercio e Industria de grandes productores, entre ellas se menciona el cultivo en líneas de contorno, la incorporación de abonos verdes de invierno, las franjas forestales alrededor de las tierras de cultivo para reducir la dispersión de los agroquímicos, etc. Se considera necesario continuar desarrollando más técnicas de producción eco-amigable para elevar la sostenibilidad de la producción.

---

astillero para barcas de pequeño calado capaces de navegar en la época seca, atendiendo al futuro incremento del volumen de comercio.

---

## D. Sésamo

El sésamo es un producto agrícola representativo producido por los productores familiares para determinadas empresas<sup>57</sup>. El sésamo empezó a ser producido por los productores familiares como sustituto del algodón. Por ejemplo, en la Sub-región 1 el sésamo ocupa el 84% de los cultivos de renta. Aquí se analiza la cadena de valor de este producto que experimentará un crecimiento vigoroso de la demanda potencial por exportación en los próximos años.

**Actores del cultivo de sésamo.** A modo de ejemplo se analizó la cadena de valor de la producción de sésamo en el Dpto. de Concepción de la Sub-región 1. Está constituida por dos empresas exportadoras grandes (Kemasen y Shirosawa). Ambas establecen un canal de distribución sumamente simple que consiste en la producción → centros de acopio → plantas de procesamiento fuera del Departamento → exportación. Los actores directamente involucrados en la cadena de valor son aproximadamente 10.000 productores y cuatro proveedores de equipos y materiales en la fase de producción.

**Cadena de valor del sésamo.** Los productores realizan la eliminación de las impurezas del producto antes de despacharlo y lo envasan en bolsas proporcionadas por los procesadores y exportadores. El producto embolsado es acopiado y, posteriormente, es transportado a los cuatro centros de acopio de Horqueta y Yby Yau (existen dos centros en cada municipio) utilizando los camiones proporcionados por los procesadores y exportadores. Luego, el sésamo es transportado a las plantas de procesamiento de Limpio y Mariano Roque Alonso. Los actores involucrados en la etapa de procesamiento incluyen aproximadamente 60 empleados de las plantas de procesamiento a tiempo completo y 13 proveedores de equipos y materiales.

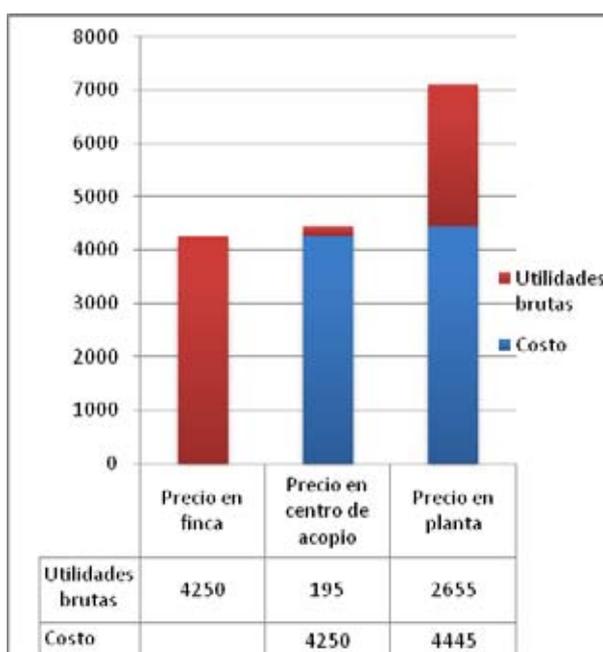


Gráfico 3.2-31: Costo y utilidades brutas del sésamo

<sup>57</sup> Los productos se clasifican en cuatro grandes grupos: (a) cultivos de renta producidos por las empresas y grandes productores; (b) cultivos de renta producidos por los pequeños productores para vender a determinadas empresas; (c) otros cultivos de renta producidos por los pequeños productores; y (d) cultivos de autoconsumo de los pequeños productores. De estos, el sésamo es un producto representativo del grupo (b).

El valor agregado generado en el Dpto. de Concepción es de apenas 4,5% que corresponde al valor generado del transporte hasta los centros de acopio y los procesos de embalaje antes de salir de las plantas que están fuera del Departamento. El costo de transporte desde las fincas hasta los centros de acopio es asumido por los propios exportadores. Al analizar la cadena de valor dentro del Dpto. de Concepción, se observa que el valor agregado en la fase de distribución es muy reducido, y el número de actores es mucho más reducido que el número de productores.

**Fuerte demanda de exportación.** De acuerdo con la Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo (CAPAXSE), la superficie de siembra del sésamo que en 2002 había sido de 5.640 hectáreas aumentó en 2008 hasta 21.635 hectáreas<sup>58</sup>. Existe una fuerte demanda internacional del sésamo, incluyendo Japón, y dicha Cámara prevé que el volumen de exportación del Paraguay se triplique en un futuro. En realidad, las plantas procesadoras ya están invirtiendo para la ampliación de sus instalaciones para responder a la futura demanda. Así, actualmente se considera que la capacidad de procesamiento supera el volumen de producción.

A continuación se describen los desafíos que habría que superar para materializar dicho potencial.

**Desafío 1: Reducción de la productividad del suelo.** El mayor desafío en la fase de la producción está en cómo mejorar la capacidad productiva del suelo. La productividad es medida por el rendimiento por cada hectárea (rendimiento unitario). Cuando recién se inició la producción del sésamo en Concepción, el rendimiento había sido de 750 kilogramos por hectárea, sin embargo este se redujo hasta 575 kilogramos por hectárea (30%). Esta caída se traduce en el valor actual de 16.332.000.000 guaraníes en total, y 1.633.200 guaraníes por cada unidad productiva, incidiendo fuertemente en el ingreso familiar. La pérdida de la productividad del suelo se debe al sistema de producción actual poco sostenible, ya que casi no se practican medidas de manejo de suelos como fertilización, rotación de cultivo, entre otros.

**Desafío 2: Gestión de calidad.** Además de la pérdida de la productividad del suelo, existen también problemas relacionados a la gestión de calidad. A la caída del rendimiento unitario, se sumó la proliferación de la plaga y enfermedades –a consecuencia de las condiciones climáticas favorables para su propagación– obligando a los productores de algunas zonas a utilizar agroquímicos. Los productos tratados y no tratados con agroquímicos fueron mezclados y despachados de esa forma al mercado de exportación, generando denuncias por parte de los

---

<sup>58</sup> La superficie sembrada en 2002 en la Región Oriental de 15.000 hectáreas aumentó a 75.000 hectáreas en 2008. La mayor zona de producción de Concepción es Horqueta donde el sésamo ocupa aproximadamente el 53% de la superficie sembrada.

países importadores y causando la pérdida de la confiabilidad del sésamo paraguayo. Ante esta situación los procesadores y exportadores empezaron a introducir sistemas de gestión de calidad que abarcan desde la producción hasta la exportación.

**Asistencia a los productores familiares por parte de las empresas procesadoras y exportadoras.** Los productores familiares actualmente venden sus productos a determinadas empresas procesadoras y exportadoras, y la presencia de éstas últimas incide positivamente considerando que las mismas brindan asistencia o apoyo los productores familiares aunque solo marginalmente ya que esta tarea requiere de elevados costos por el gran número de productores familiares. Como medidas concretas estas empresas están recomendando la rotación de cultivos utilizando las leguminosas<sup>59</sup> que tienen la capacidad de incorporar el nitrógeno del aire al suelo. La asistencia técnica impartida no incluye el uso de fertilizantes químicos que implicaría una inversión más para los productores familiares.

La existencia de centros de acopio también es una fortaleza para abordar el fortalecimiento de capacidades, dado que los mismos constituyen un verdadero nudo entre los productores y las empresas. De lograr convertir estos centros en un espacio de comunicación entre productores y técnicos extensionistas sería posible reforzar efectivamente la capacidad con limitados recursos.

## **E. Productos lácteos**

El rubro más importante del sector ganadero que sigue a la carne bovina y otros productos derivados de la faena en términos de valor de la exportación son los productos lácteos<sup>60</sup>. Si bien es cierto que la leche es producida en todo el país, las Sub-regiones 3 y 4 tienen establecido el clúster industrial que abarca desde la compra de la materia prima hasta su procesamiento. En la Sub-región 3 actualmente existen 45.095 unidades ganaderas que crían en total 147.152 cabezas de vacas lecheras, de las cuales 40.030 son Holstein – raza de alta capacidad de lactación –. En la Sub-región 4, existen 55.019 cabezas de vacas lecheras, de las cuales 11.752 son Holstein. Aproximadamente el 90% de las unidades ganaderas está constituido por productores familiares con menos de 50 cabezas, quienes crían predominantemente la raza Holstein.

**Actores sociales y cadena de valor de la ganadería lechera.** A modo de ejemplo, se analiza la cadena de valor de leche de Itapúa (Sub-región 4). Existen en este departamento 29.825 cabezas

---

<sup>59</sup> Los cultivos leguminosos por lo general contienen rizobia que tiene la capacidad de fijar el nitrógeno del aire, por lo que al utilizar estos cultivos en el sistema de rotación, se incrementa la productividad del suelo.

<sup>60</sup> La carne bovina que es el segundo producto más importante en términos del monto de exportación, después de la soja, ha registrado un monto de 53.100.000 dólares en 2009. Otros productos ganaderos de exportación importantes son la carne de cerdo (3.000.000 dólares), pollo (3.400.000 dólares), productos lácteos (4.300.000 dólares/2008). Éste último ha alcanzado el mayor monto de exportación, después de la carne bovina.

de vacas lecheras, de las cuales solo el 13,3% es Holstein. Así, la producción de la leche se caracteriza por la alta dependencia de las pequeñas unidades ganaderas.

La cadena de valor parte de las 350 a 450 fincas contratadas directamente por la planta procesadora de leche de Itapúa y sur de Alto Paraná. Estas fincas reciben de la planta procesadora: balanceados, suplementos nutritivos, equipos de ordeño, vacunas, contenedores de almacenamiento primario de leche ordeñada, semillas de pastos, técnicas de cultivo de pastos, y otros equipos e insumos necesarios, y realizan una producción guiada. Asimismo, los productores compran granos remanentes y equipos de los silos y de los distribuidores locales, respectivamente. De esta manera, en esta cadena de valor intervienen tres organizaciones en la fase de producción. El precio unitario de entrega de la leche cruda de las fincas contratadas por la planta procesadora es de 1.425 guaraníes por litro.

Estas fincas producen leche para autoconsumo y para la comercialización, y el excedente es reunido para vender a la planta procesadora. Aproximadamente 71.000 litros al día son entregados a esta planta<sup>61</sup>, que se traduce en una venta de aproximadamente 36.423.000.000 guaraníes al año. Los productos son transportados por los propios productores a 42 centros de acopio de Itapúa y 5 centros de Alto Paraná. En cada centro de acopio existen coordinadores de productores. La planta

procesadora llega cada dos días a estos centros para recoger la leche cruda y transportarla a la planta procesadora ubicada en Obligado, Itapúa.

En esta planta trabajan 58 empleados de tiempo completo. Las entidades externas que intervienen en este proceso son quince, incluyendo los proveedores de azúcar (para la producción de yogur), envases de papel, etc. La planta destina el 62% de la materia prima para

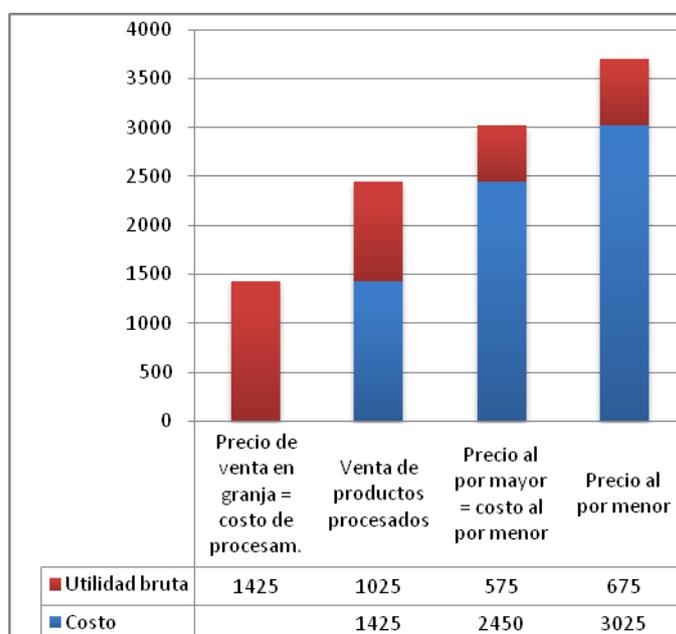


Gráfico 3.2-32: Costo y utilidades brutas de productos lácteos (kilogramos/guaraníes)

<sup>61</sup> De acuerdo con el Equipo de Estudio de JICA, el volumen medio de acopio de la leche cruda al día de 71.000 litros se desglosa en 48.000 litros de las aproximadamente 400 fincas directamente contratadas por la planta procesadora, y 28.000 litros de las demás fincas.

la producción de leche, 27% para yogur, y el resto para otros productos como el queso. El producto es comercializado a 2.450 guaraníes por litro, resultantes de la suma del costo de compra más la utilidad bruta (de 71,9%)<sup>62</sup>. Las utilidades netas de la planta son solo del 6% mientras que el 94% constituyen los gastos.

Los productos industrializados son vendidos a los minoristas (supermercados, entre otros) a través de los mayoristas. El precio medio de los productos de leche está en 3.700 guaraníes por litro. Las ganancias brutas generadas en el proceso de distribución minorista representan un 51% del precio de venta en la planta. Aproximadamente el 50% de los productos lácteos es consumido en el área metropolitana.

Está demás decir que la planta procesadora de productos lácteos de Obligado constituye el núcleo de esta cadena de valor. Los 47 centros de acopio no solo manejan los productos acopiados, sino también juegan un papel importante como espacio de comunicación entre la empresa y los productores para brindar servicios de asistencia técnica y seguimiento.

**Potencial – Posibilidad de incremento de la demanda.** Esta planta de lácteos ha incrementado en un 30% su capacidad de producción en los últimos cinco años. Frente a la capacidad instalada actual de 33.736.000 litros por año, la producción en 2010 ha sido de aproximadamente 25.560.000 litros por año, con una tasa de operación de aproximadamente 75%.

En relación a la demanda de la leche en el mercado nacional, el consumo anual de productos lácteos por habitante es de 83 litros solamente (calculado por cantidad de leche), cifra más baja en comparación con los países vecinos<sup>63</sup> y con el consumo mínimo recomendado por la Organización Mundial de Salud (OMS) de 145 litros<sup>64</sup>. Considerando que la Cámara Paraguaya de Industriales Lácteos y el Vice Ministerio de Ganadería del MAG están proyectando organizar una campaña de promoción de consumo de leche, es muy probable que el mercado nacional crezca en los próximos años.

También se espera un crecimiento de la demanda de exportación. De acuerdo con la empresa de productos lácteos del Área del Estudio, los países vecinos, en particular Brasil que está atravesando por una etapa de rápido crecimiento económico, no pueden abastecer la demanda solo con la producción nacional, y esta empresa paraguaya ha sido preguntada si es capaz de exportar sus productos por una cantidad de 100.000 litros al mes. En este sentido, se considera

---

<sup>62</sup> Este monto es el precio medio de la leche procesada de 1 litro de leche cruda y de otros productos.

<sup>63</sup> Brasil (127 litros), Argentina (192 litros), Uruguay (221 litros), 2002 FEPALÉ.

<sup>64</sup> Para alcanzar el consumo recomendado por la OMS, manteniendo la productividad actual, se requiere aumentar 33.866 cabezas más. “Explotación de las fincas medianas y pequeñas en Paraguay”, 2004 MAG/JICA.

suficientemente viable desarrollar el mercado de manera sostenible, dirigiendo los esfuerzos al mercado de exportación a corto plazo y al mercado nacional a mediano y largo plazo.

**Desafío 1: Mejoramiento de las técnicas de gestión.** Es difícil atender el incremento de la demanda si se sigue trabajando solamente con las fincas lecheras directamente contratadas por la planta procesadora, debido a la limitada disponibilidad de tierras en el área de influencia de la industria lechera. Se considera necesario seguir trabajando con estas unidades productoras claves y, al mismo tiempo, invitar a otras fincas familiares locales a participar en la cadena de valor<sup>65</sup>. Para ello, es necesario resolver los siguientes problemas.

En primer lugar, es indispensable desarrollar y extender las razas de mayor capacidad de ordeño como la Holstein<sup>66</sup>, siendo necesario establecer un mecanismo de financiamiento de bajo interés dirigido a las fincas familiares para la compra de vacas lecheras de razas mejoradas, a través del cual, los productores beneficiarios de crédito puedan devolver la deuda a la planta procesadora bajo un esquema solidario.

Los propietarios de las fincas que venden directamente materia prima a la planta procesadora estudiada, en su mayoría, son descendientes de europeos con ricas experiencias y conocimientos adquiridos con el trabajo y el esfuerzo, sobre el manejo de pastos, abastecimiento de balanceados, técnicas de inseminación artificial y gestión integral de higiene en el proceso de ordeño, control bacteriológico, control de temperatura antes del despacho, necesarios para la gestión de las vacas lecheras<sup>67</sup>. Estas fincas han logrado obtener entre 20 y 30 litros de leche al día por cabeza mediante el manejo adecuado de vacas de razas con mayor capacidad de ordeño (Holstein, entre otros), frente al promedio nacional de solo 10 litros por vaca.

Las fincas familiares pueden estar criando Holstein pero no han adoptado suficientemente técnicas adecuadas de gestión. En otras palabras, a más de introducir una raza de mayor capacidad de ordeño, para que los productores puedan manejar adecuadamente las vacas lecheras es necesario impartir capacitaciones y darles seguimiento.

**Desafío 2: Asistencia externa a las plantas procesadoras.** Esta planta procesadora de productos lácteos ofrece transferencia tecnológica y seguimiento a las fincas directamente

---

<sup>65</sup> Dentro del marco del EDRIPP, se realizó un proyecto piloto en el departamento de Itapúa, el cual apoyó a los productores familiares para incorporarse a la cadena de valor de la cooperativa Colonias Unidas. Véase el Anexo 4 para el detalle y lecciones aprendidas del proyecto piloto.

<sup>66</sup> Por ejemplo, para alcanzar el consumo recomendado por la OMS en el mercado nacional, manteniendo el mismo número de vacas lecheras y el volumen de ordeño, se requiere aumentar 33.866 cabezas de ganado. “Explotación de las fincas medianas y pequeñas en Paraguay”, 2004 MAG/JICA.

<sup>67</sup> ABC Digital La Vaca Lechera: un verdadera fábrica de alimentos  
<http://fw3.abc.com.py/suplementos/rural/articulos.php?pid=182210>

contratadas. En caso de aumentar el número de fincas proveedoras de materia prima, es inevitable ampliar la cobertura del servicio de transferencia tecnológica y seguimiento también a las nuevas fincas participantes.

Sin embargo, no es una tarea fácil ampliar la cobertura del servicio al ritmo del aumento del número de las fincas. Los gastos adicionales se reflejarían en el alza de los precios de venta de los productos lácteos, resultando en la reducción de la competitividad. La planta procesadora requerirá de asistencia pública o de otros donantes para la organización de los productores familiares. Por ejemplo, actualmente se está transportando la leche cruda a los centros de acopio con carretas o motocicletas; a través de la organización de productores familiares, se podría establecer un sistema de acopio colectivo y reducir gastos de transporte.

**Desafío 3: Mejoramiento de la infraestructura vial.** Existen varios tramos en la zona rural que se vuelven intransitables en la época de lluvias. Para abordar el tema de la infraestructura vial, es necesario pensar en dos grupos: los caminos desde la zona de producción hasta el centro de acopio (donde están instalados los contenedores) y los caminos principales.

Los caminos rurales juegan un rol importante para asegurar la cantidad de leche cruda acorde con el plan de producción de la planta procesadora. Los caminos rurales en malas condiciones a más de dificultar el cumplimiento del plan afectan negativamente en los ingresos en efectivo de los productores, de ahí la importancia de mejorar las condiciones de los caminos rurales desde los centros de acopio hasta el camino principal. Para el efecto, se considera necesario construir un mecanismo de aporte financiero para el mantenimiento de los caminos en el que participen el sector público, la planta procesadora y las comunidades: por ejemplo, los caminos rurales serán mantenidos principalmente por la comunidad, mientras que los caminos de acceso desde los caminos principales hasta las comunidades serán mantenidos por la planta procesadora y el sector público, principalmente.

**Desafío 4: Reducción del costo de procesamiento.** De las utilidades brutas de la planta procesadora equivalentes a 1.025 guaraníes por litro, la utilidad neta constituye solamente el 6%, y el 94% restante son los gastos. En particular los materiales comprados a terceros, incluyendo los envases de papel representan el 51% de los gastos. Se considera necesario reducir el costo de procesamiento, incrementando la capacidad de negociación de precios con los proveedores externos y mediante el incremento de la producción.

## F. Industria azucarera

**El azúcar orgánico representa más del 60% del total.** De acuerdo con el MIC, el azúcar común que predominaba anteriormente, en el año 2007, fue superado por el azúcar orgánico gracias a su constante crecimiento (Gráfico 3.2-33). De la producción total en 2008 de 106.598 toneladas, el 61,2% ha sido el azúcar orgánico, cuya mayoría ha sido destinada a la exportación.

El azúcar producido en los 22 principales ingenios es exportado a 27 países a través de 18 empresas exportadoras. El volumen total de exportación que había sido de 32.551 toneladas en 2003 aumentó a 101.553 toneladas en 2008. El principal mercado ha sido el norteamericano (68.837 toneladas, 67,8%), de las cuales EE.UU. representó el 97%. La exportación a los países europeos ha sido de 29.622 toneladas (29,2%), principalmente Alemania (26,8%).



De acuerdo con la Cámara Paraguaya de Azúcar, los empleados directos de la industria azucarera se estiman en 31.250 personas, incluyendo los productores y los trabajadores de ingenios. Adicionalmente, existen 220.000 personas involucradas indirectamente en este sector incluyendo las empresas de transporte, organismos financieros, proveedores de equipos e insumos agrícolas, talleres de maquinarias agrícolas, etc.

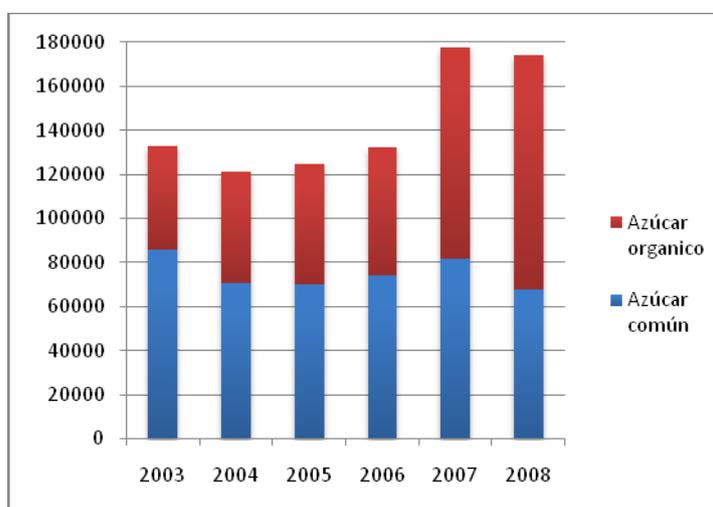


Gráfico 3.2-33: Producción de azúcar en Paraguay

**Producción de cañas de azúcar.** De acuerdo con el CAN 2008, existen 20.550 unidades productivas agrícolas en la región Oriental, principal zona de producción de caña, con una área

sembrada<sup>68</sup> de 81.830 hectáreas y una producción de 5.079.612 toneladas. El 87% de las unidades productivas agrícolas son productores familiares con menos de 20 hectáreas cuya producción representa un 40% del total<sup>69</sup>. Desagregando según departamentos, el mayor volumen de producción se obtuvo en Guairá 38,6%, y le siguen Paraguarí (21,5%), Caaguazú (15,7%), Cordillera (6,3%), y Caazapá (5,7%). Estos cinco departamentos en conjunto representaron aproximadamente el 88% de la producción total. Entre 2000 y 2008, el área sembrada aumentó un 68% y el volumen de producción un 112%. Estas cifras demuestran la tendencia creciente de la producción.

Los 22 principales ingenios trabajan con materia prima producida en un total de 77.171 hectáreas. El 28% de esta superficie pertenece a los mismos ingenios. Sin embargo, solo seis de los 22 ingenios tienen grandes áreas de cultivo, mientras que el resto depende de la caña de azúcar producido por los productores familiares.

### Cadena de valor de la caña de azúcar.

Aquí se describe la cadena de valor de azúcar tomando como ejemplo el Dpto. de Cordillera. La cadena está constituida por las fases de:

Producción → acopio → procesamiento → exportación.

De acuerdo con el CAN 2008, en el Dpto. de Cordillera existen 1.464 unidades productivas agrícolas, que cultivan 5.111 hectáreas produciendo anualmente

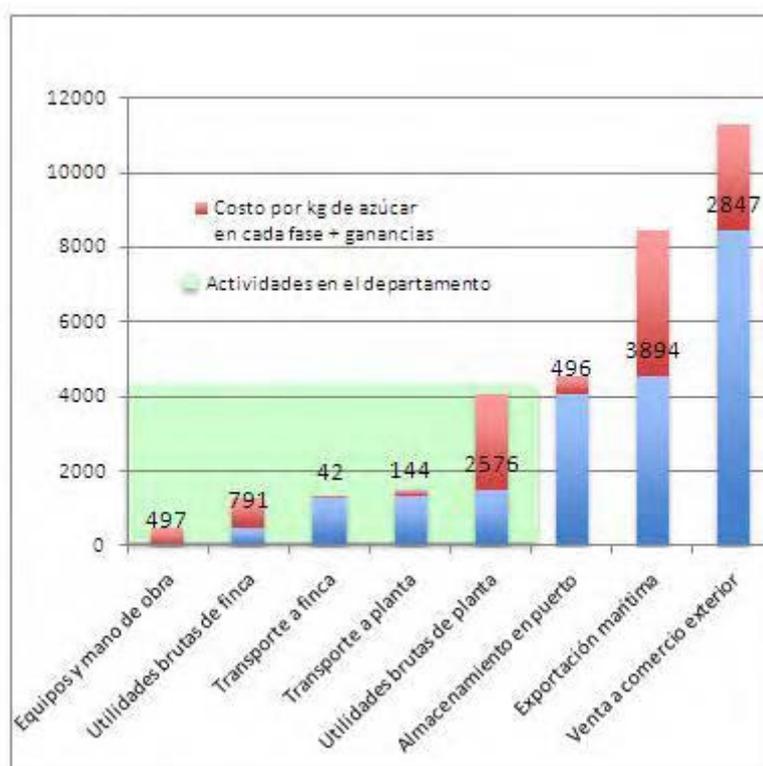


Gráfico 3.2-34: Cadena de valores de la industria azucarera

317.390 toneladas, equivalentes a unos 38.000 millones de guaraníes. Los principales costos incluyen: preparación de tierras para el cultivo y la mano de obra para la cosecha, que en conjunto se estiman en aproximadamente 8.300 millones de guaraníes; asimismo los insumos (fertilizantes) cuestan 5.360 millones de guaraníes. Además de los productores y los empleados

<sup>68</sup> De estos, un 27% corresponde a las tierras de cultivo de los ingenios.

<sup>69</sup> Los 122 grandes productores con más de 500 ha (0,5%) arrojaron el 36,2% del rendimiento total.

de los ingenios, intervienen en la cadena de valor, 25 proveedores de equipos e insumos del departamento y otros 12 proveedores fuera del departamento, empleados temporales de cosecha, técnicos extensionistas directamente contratados por los ingenios. El precio de entrega de la caña a los ingenios está en 120.000 guaraníes por tonelada, lo cual se traduce en un monto total de producción de 38.000 millones de guaraníes.

La caña de azúcar cosechada por los productores es primero transportada a los centros de acopio en carretas por los productores. Existen varios centros de acopio en el departamento, equipados de guinches para la carga a los grandes camiones. El costo del transporte y carga es asumido por los productores y se estima en 640.000.000 guaraníes aproximadamente. Los costos de equipos e insumos son asumidos por los ingenios. El valor agregado en el proceso de producción se calcula en 29.060 millones de guaraníes, que es el resultado de la producción total (38.000 millones de guaraníes) menos el costo de la mano de obra (8.300 millones de guaraníes) y el costo de transporte (de 640.000.000 guaraníes).

Posteriormente la cosecha es transportada a los ingenios en camiones. Este costo es asumido por los ingenios y se estima en 640.000.000 de guaraníes. La caña de azúcar es procesada y adquiere un valor de 26.200.000 dólares (120.500.000.000 guaraníes). Este monto se desglosa en: 67% de azúcar (común 41%, orgánica 26%), alcohol 27%; miel para destilerías 6%. El azúcar orgánico correspondiente a 6.550.000 dólares parece haber sido exportada casi en su totalidad. En el caso del azúcar orgánico para la exportación, todos los procesos hasta la elaboración en los ingenios se realizan dentro del departamento, mientras que las actividades correspondientes a partir del puerto de desembarque se realizan fuera del mismo. Al considerar el precio al por menor en Italia (uno de los destinos de la exportación) como el 100% del valor económico, se deduce que el 36% del mismo ha sido generado dentro del departamento.

**Potencial de incremento del azúcar orgánico.** La demanda de alimentos orgánicos muestra una tendencia de constante aumento. Por ejemplo, la demanda en los EE.UU. experimentó un incremento del 70% entre los años 2004 y 2009<sup>70</sup>.

El consumo mundial de azúcar se estima en 151.000.000 toneladas aproximadamente, pero el consumo del azúcar orgánico (de 240.000 toneladas) representa apenas el 0,2% del total<sup>71</sup>. Los principales países proveedores son Paraguay y Brasil (100.000 toneladas cada uno), y no es exagerado decir que estos dos países están absorbiendo casi la totalidad de la demanda del mercado. Por ejemplo, el 83% del azúcar orgánico abastecido al mercado estadounidense a

---

<sup>70</sup> Hansen 2010 <http://www.suite101.com/content/demand-for-organic-food-increases-dramatically-over-5-year-period-a268687> 31/3/2008.

<sup>71</sup> FIBL (Reserch Institute of Organic Agriculture)Mercado Europeo de Azúcar Orgánica y Comercio Justo 2006.

través del Comercio Justo es paraguayo. Sin embargo, EE.UU. que ofrece el mercado más importante para el Paraguay está sujeto a un sistema de cuotas aplicables a los países exportadores, a fin de proteger la industria azucarera nacional, es muy difícil incrementar en corto tiempo el monto de exportación para este mercado. Actualmente, la cuota atribuida al Paraguay es de 7.258 toneladas<sup>72</sup>, y la exportación en el año 2009 ha sido de 7.100 toneladas.

En todo caso, según la información de Florida Crystals Food, hay una oferta faltante de azúcar en EE.UU. del orden de uno o dos millones de toneladas al año. Las mayores empresas consumidoras de azúcar como Coca Cola, Pepsi y Kellogg actualmente están realizando investigación y desarrollo de los productos utilizando el azúcar orgánico, y es probable que la demanda se incremente drásticamente en un futuro. Para responder a esta demanda potencial, la empresa azucarera más grande de Paraguay ya ha realizado inversiones del orden de 20.000.000 dólares para ampliar sus plantas con miras a producir anualmente 100.000 toneladas.

El mercado europeo está restringiendo el volumen de importación mediante la aplicación de aranceles, pero no existe un sistema de cuota de importación como en EE.UU.<sup>73</sup>. La demanda de azúcar orgánico muestra una tendencia creciente también en otros mercados como Japón, Taiwán, Corea del Sur, y otros países asiáticos, así como en Australia y Nueva Zelanda.

De esta manera, se considera que la demanda mundial de azúcar orgánico se incrementará en un futuro, pero no necesariamente de manera drástica a corto plazo. Brasil ha intentado entrar improvisadamente a este nicho de mercado, el cual se saturó inmediatamente. Por lo tanto, antes de aumentar la producción, es pertinente fortalecer el sistema de producción observando y analizando cuidadosamente la tendencia de otros países.

**Desafío 1: Apoyo al cultivo orgánico.** El cultivo orgánico de la caña de azúcar implica utilizar los fertilizantes orgánicos que son más pesados y voluminosos que los fertilizantes químicos. Así, es necesario que los ingenios azucareros tomen la iniciativa de facilitar el transporte de los fertilizantes para que los productores familiares puedan utilizarlos, dado que estos últimos tienen muy limitados medios de transporte. Al mismo tiempo, para motivar a los productores a producir el azúcar orgánico, es necesario cambiar el mecanismo de transacción que consista en determinar el precio unitario de acuerdo con el grado Brix.

**Desafío 2: Reducción del costo de las empresas azucareras.** Se calcula que el rendimiento en ingenio del azúcar orgánico es de 30% menos que el azúcar común. Para la extracción de la

---

<sup>72</sup> La cuota de Paraguay hace 25 años había sido de 20.000 toneladas, la cual se redujo a 7.258 toneladas porque no pudo mantener ese nivel.

<sup>73</sup> La materia prima de azúcar en Europa es la remolacha azucarera.

glucosa se demora más porque se aplican otras técnicas como el centrifugado. También se necesita invertir otro costo para el monitoreo a fin de asegurar la trazabilidad. Se requiere ir reduciendo estos costos mediante el mejoramiento técnico de los procesos y de gestión. El azúcar orgánico tiene mayor precio que el azúcar común, pero en la actualidad no existe un precio de cotización, y en la práctica, los precios se determinan mediante negociaciones. Para encontrar nuevos clientes, es necesario participar en mayor número de ferias y otros eventos similares y entrar en contacto directo con los clientes en forma individual.

**Desafío 3: Atribución de mayor prioridad.** El MAG ha elaborado en 2003 el “Programa Nacional de Fomento del Cultivo de la Caña de Azúcar Orgánica (Período 2003–2008)”, el cual no ha sido puesto en práctica por falta de presupuesto. Como una fase preliminar, también fue promulgada la Ley 3481 de Fomento y Control de la Producción Orgánica en junio de 2008. Así los preparativos para el apoyo a la producción del azúcar orgánico ya han finalizado. El siguiente paso sería elevar el orden de prioridad de esta iniciativa dentro del gobierno, asignar el presupuesto necesario y poner el programa en práctica de forma urgente.

## G. Yerba Mate

La yerba mate es un cultivo cuya cadena de valor ha alcanzado el máximo nivel de desarrollo, en el sentido que los productores familiares intervienen directamente en la producción, y se realiza su procesamiento, embalaje y venta en el país. De acuerdo con el Club del Mate<sup>74</sup> que tiene su sede en Argentina, existen en el Paraguay 10 empresas grandes y cerca de 200 pequeñas plantas de producción de la yerba mate. Los tres principales departamentos son: Guairá (26), Central (23) e Itapúa (16). La producción nacional total de los productos relacionados con la yerba mate en 2009, según los datos de estas empresas, ha sido de aproximadamente 30.000 toneladas.

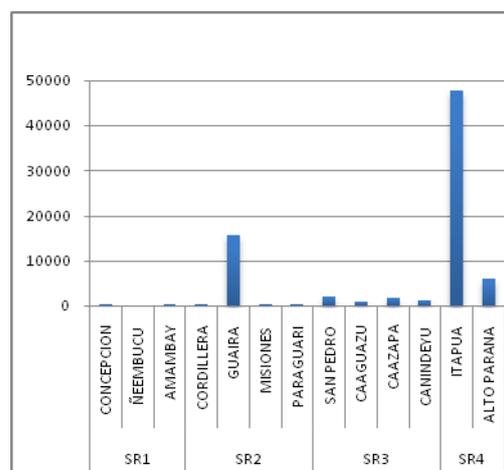


Gráfico 3.2-35: Volumen de producción de yerba mate

El área plantada de la yerba mate en toda la región Oriental, según el CAN 2008 es de 18.305 hectáreas, donde 9.505 unidades productivas agrícolas producen 76.663 toneladas. El 60% de la producción y el 93% de las unidades productivas agrícolas están constituidas por los

<sup>74</sup> <http://www.clubdelmate.com/informacion-general/la-yerba-mate-paraguaya-con-mejor-sabor-al-coservar-etapas-del-proceso-tradicional>

productores familiares con menos de 50 hectáreas. Tal como se muestra en el Gráfico 3.2-35, la mayor producción se obtiene en la Sub-región 4, en particular el Dpto., de Itapúa. A éste le siguen los departamentos de Guairá y Alto Paraná. El monto de producción de la materia prima de la Sub-región 4 se estima en 33.355 millones de guaraníes, a la que intervienen directamente 2.700 unidades productivas agrícolas<sup>75</sup>. Se puede afirmar que la Sub-región 4 se ubica en el centro del subsector industrial de la yerba mate, como una gran zona de abastecimiento de la materia prima.

**Cadena de valor de la Yerba Mate.** Aquí se analizó la cadena de valor formada en torno a una empresa productora de la Colonia Obligado, Itapúa<sup>76</sup>. Esta cadena está constituida por los productores → centros de acopio y planta de procesamiento primario → bodega → planta de procesamiento → centro de distribución (venta al por mayor) → venta al por menor.

En primer lugar, existen aproximadamente 410 unidades productivas agrícolas (socios) que producen anualmente unas 210.000 toneladas de yerba. Existen por lo menos tres organizaciones que apoyan su producción, incluyendo la planta procesadora y los proveedores de equipos e insumos. La yerba cosechada

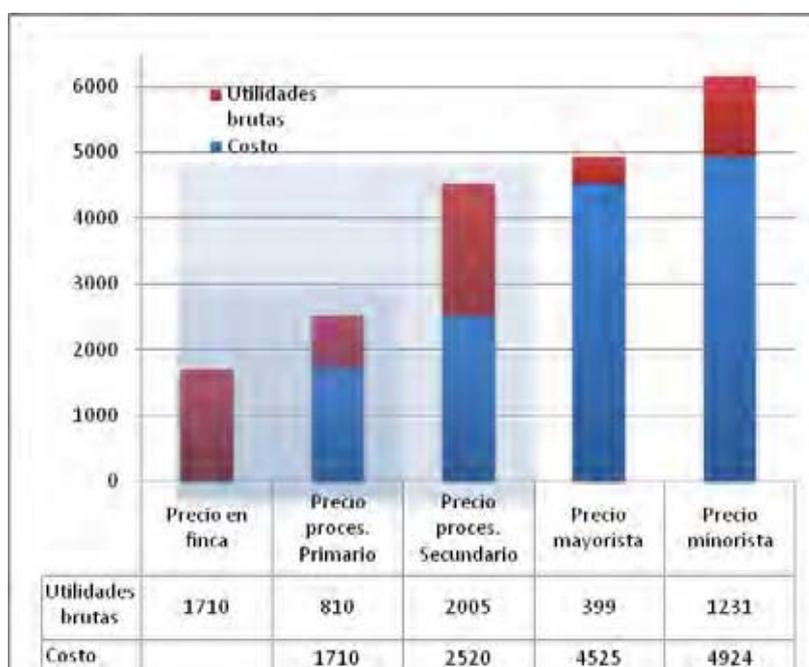


Gráfico 3.2-36: Costo y utilidades brutas de yerba mate

manualmente es transportada a más de 30 plantas de procesamiento primario de la zona, para ser sometida a secado y molida<sup>77</sup>. En este proceso trabajan por lo menos 650 personas contratadas directamente. Como agentes terceros que sustentan este proceso, intervienen aquí los proveedores de leña que se utiliza en el secado de las hojas verdes. El peso de estas hojas se reduce al 38% en este proceso.

<sup>75</sup> La estimación se basó en los resultados del análisis de la cadena de valores, de la que se describe más tarde.

<sup>76</sup> A manera de responder al incremento de la demanda, una de las principales empresas de la yerba mate de Itapúa ha construido un centro de almacenaje de las hojas secas con una capacidad de 1.000 TM.

<sup>77</sup> Solo existe una planta de procesamiento primario directamente manejada por la empresa procesadora.

Las plantas de procesamiento primario que reúnen hojas verdes, constituyen un espacio donde las empresas distribuyen a los productores los equipos e insumos necesarios, y mantienen comunicación estrecha para mantener la calidad necesaria. Son el punto clave que influye fuertemente en el plan de producción y el mantenimiento de la calidad de los productores de la empresa.

Después de dejar reposando durante un tiempo considerable en las bodegas de la empresa, las hierbas son sometidas al procesamiento secundario que consiste en el molido, y en la mezcla de otros ingredientes (como el té verde, etc.) según sea necesario, y en el envasado. Los empleados directamente contratados en este proceso son 94 personas, y además, intervienen indirectamente los proveedores de los ingredientes adicionales y de los envases. Los productos son despachados a los centros de venta al por mayor en la ciudad de Asunción administrados por la empresa y otros siete centros de venta al por mayor.

El precio de la yerba mate en la fase de venta al por menor alcanza 3,6 veces el precio de venta en la finca. Este precio en la fase de venta al por mayor alcanza 2,9 veces, donde se va incrementando el valor agregado en varios municipios, básicamente del Dpto. de Itapúa. En este sentido, este producto contribuye sustancialmente a la economía local.



Gráfico 3.2-37: Flujo de hoja verde y yerba canchada de Itapúa

**Potencial del mercado de la yerba mate.** La demanda nacional de la yerba mate se viene incrementando a un ritmo constante asociándose con el incremento de la población. La demanda de yerba mate en Paraguay es sustentada por los productos preparados con la yerba mate y otros ingredientes. Existe una diversidad de productos con diferentes valores agregados (dieta, efectos medicinales) La exportación es aún muy reducida dentro de la producción total, puesto que solo representa el 2,7%. Los principales destinos de la exportación son España, Bolivia, EE.UU. Sin embargo, este reducido porcentaje se debe más que a la reducida magnitud del mercado de exportación, a que la producción alcanza solo para satisfacer la demanda nacional. De continuar

manteniendo el mismo esquema de producción, va a ser difícil responder a la demanda del mercado exterior.

**Desafío 1: Incremento del rendimiento unitario.** El rendimiento de la yerba mate en Paraguay está en 2,4 toneladas/ha, con un máximo de 4,3 toneladas/ha (Dpto. de Itapúa), si bien este rendimiento está muy por debajo en comparación con Brasil y Argentina donde se tiene un nivel de 10 toneladas/ha. El rendimiento de Itapúa se debe a la asociación de los productores (pequeños) con la empresa procesadora. Los socios pueden beneficiarse de la asistencia técnica y otros apoyos ofrecidos por la empresa. Para incrementar la producción por unidad de superficie a nivel regional, es necesario ampliar el alcance y la frecuencia de los servicios de los técnicos extensionistas tanto de las empresas como del MAG. Sin lugar a dudas, también es necesario que los centros de investigación gubernamentales desarrollen variedades de yerba mate altamente rentable.

**Desafío 2: Ahorro del costo de distribución y mejoramiento de la calidad.** En el proceso de elaboración de la yerba mate, es necesario dejar reposar las hierbas secadas y cortadas durante un tiempo considerable para su maduración. La baja productividad en las zonas de producción (huertas), y el alto costo de almacenamiento de la materia prima en el proceso de elaboración, se traducen en un costo relativamente alto de producción. Con el fin de lograr fortalecer la competitividad en cada fase de la cadena de valor, es necesario reducir costos y mejorar la calidad. Por ejemplo, el Club del Mate considera que para ampliar su mercado en el exterior, se hace indispensable implementar técnicas de gestión del proceso de producción denominadas “buenas prácticas” en todas las fases de la cadena de valor.

El procesamiento primario genera utilidades brutas del 46%. De lograr agrupar los centros de acopio, las plantas de procesamiento primario y las pequeñas y medianas empresas de la zona por una gran empresa, se estabilizaría el volumen de manejo de los productos y se estaría ahorrando el costo de procesamiento. Además, esta agrupación permitiría transferir los conocimientos y técnicas (know how) que las grandes empresas han venido acumulando, para normalizar la calidad de los productos.

**Desafío 3: Aseguramiento de otros insumos.** El procesamiento primario consume gran cantidad de leña para el secado y molido de las hojas antes de entregarlas a la empresa procesadora. Para asegurar el abastecimiento de leña, se requiere realizar la reforestación planificada. Asimismo, es necesario cultivar las variedades de hierbas medicinales de alto valor económico que se mezclan con la yerba mate como ingredientes adicionales.



## Región 2 El Sur: Ruta Jesuítica (Departamentos Misiones, Ñeembucú e Itapúa)



Es una ruta por donde pasaron los jesuitas en el Siglo VXII, en la que se recorren los pueblos indígenas construidos por ellos, los restos de la Guerra de la Triple Alianza<sup>79</sup>, grandes ríos y colinas, humedales, pastizales, y los bosques nativos del Atlántico de Alto Paraná, donde el visitante puede disfrutar de un paisaje escénico. En el Dpto. de Misiones se puede encontrar variedades de prendas de lana como el poncho, y en el municipio de San Miguel se organizan anualmente en junio un festival de música folclórica y artesanías, conocido con el nombre de Festival del Ovecha Rague.



## Región 3 El Centro: Tapé Avirú (Departamentos de Caaguazú, Guairá, Caazapá)



Corresponde a la zona central de la región Oriental. Ha logrado mantener una riqueza natural y el hábitat tradicional en el transcurso de los años. Esta región es denominada Tapé Avirú en la lengua nativa guaraní y es la tierra para partir a un mundo sin maldad para los indígenas.

La localidad de Yataity (Dpto. de Guairá) es famosa por las camisas, corbatas y blusas de Ao po'i<sup>80</sup>, un tejido de algodón típico del Paraguay.



## Región 4 El Este: Ruta Tecnológica (Departamentos de Alto Paraná y Canindeyú)

Es una región de tierra roja donde se extienden inmensas tierras de cultivo de soja. Existe una zona en la que todavía queda parte de los bosques naturales denominados Bosque Atlántico del Alto Paraná, que conservan un valioso ecosistema. El Río Paraná que riega la parte este de la



región Oriental es conocido por la Central Hidroeléctrica de Itaipú, que es la presa más grande del mundo. La ruta se denomina también "Ruta Tecnológica" porque recorre por el Parque Tecnológico Itaipú donde se concentran las universidades y centros de investigación.

<sup>79</sup> La Guerra de la Triple Alianza o Guerra Grande fue el mayor conflicto bélico de la historia americana desencadenada entre 1864–1870. Fue la guerra en la cual una coalición formada por Brasil, Uruguay y Argentina luchó militarmente hasta derrotar totalmente al Paraguay. La población paraguaya se redujo de 520.000 a 210.000 habitantes, y además el país tuvo que ceder una cuarta parte de su territorio (140.000 km<sup>2</sup>) a Brasil y a Argentina.

<sup>80</sup> Bordado sobre el tejido de lana, utilizando hilos blancos y de una gran variedad de colores.

## **Región 5 El Norte:** Aventura (Departamentos de San Pedro, Amambay y Concepción)



La parte este colinda con las sierras más altas del país (Dpto. de Amambay), y en su borde están los humedales, cueva con dibujos arcaicos, la lomada que constituye el último escenario de la Guerra de la Triple Alianza. La parte oeste está ocupada por el Dpto. de Concepción que alberga el Río Paraguay, que es la corriente natural más importante del país, así como los ríos Apa y Ypané. Esta

región es clasificada como “Aventura”, donde los visitantes pueden disfrutar de la gran naturaleza. El Dpto. de Concepción es conocido por las artesanías de madera (sillas, mesas, etc.) Ao po’i y el tejido tradicional Encaje jú<sup>81</sup>.



**Cultura indígena y seguridad pública.** De acuerdo con la SENATUR el número de turistas que visitaron el Paraguay entre 2000 y 2007 aumentó a un ritmo medio de 5,3% anual, que es mucho mayor que el promedio en América Latina (2,9%). El encanto del turismo paraguayo se basa en la riqueza natural y la cultura, incluyendo los elementos religiosos. El crecimiento de este sector se debe en parte, a los esfuerzos invertidos por SENATUR para dar a conocer a través de su Página Web el encanto de estos recursos turísticos y por el MIC que, a través de su red de fomento de exportación, ha participado en las exposiciones turísticas y de artesanía en el exterior. Para desarrollar aún más el turismo paraguayo se considera urgente que cada región elabore un plan concreto, con base en el Plan Maestro de Desarrollo del Sector Turístico de Paraguay 2008 elaborado por SENATUR, resaltando las características de sus recursos.

En comparación con los grandes países turísticos como Brasil y Argentina, Paraguay debe estar consciente de una serie de limitaciones y desafíos que no son fáciles de superar, como por ejemplo, la escases de recursos atractivos que sean únicos del Paraguay, el mejoramiento de la accesibilidad, entre otros. Por otro lado, también tiene una serie de fortalezas que pueden convertirse en la base del desarrollo sectorial. En primer lugar, es uno de los pocos países latinoamericanos que mantiene la cultura indígena, como lo demuestra el hecho de que la lengua guaraní es reconocida como lengua oficial. En segundo lugar, es un país seguro con una tasa de delincuencia sumamente baja. Es importante resaltar estos dos puntos vinculando con los demás recursos para promocionar el turismo paraguayo.

**Efecto sinérgico de la agricultura y turismo.** Se plantea la estrategia de aprovechar efectivamente la imagen del Paraguay como el “país productor de agricultura orgánica”, imagen

---

<sup>81</sup> Al igual que Ñandutí, es el encaje a mano que se teje sobre bastidores de madera. Las puntas son más gruesas que Ñandutí y se utilizan como prendas y artículos de uso diario.

que el país ha logrado enraizar a través de la exportación de algunos productos agrícolas orgánicos como el azúcar.

El agroturismo es una iniciativa que vincula el desarrollo turístico con la imagen de “Paraguay, país productor de alimentos sanos” aprovechando el crecimiento gradual de la producción agropecuaria orgánica. Es importante diseñar y promocionar los paquetes turísticos que incluyan visitas a las zonas de producción, teniendo como *target* a los visitantes europeos con fuerte preferencia por los alimentos orgánicos. En realidad, Costa Rica que es un país famoso por el ecoturismo, ya tiene diseñados varios paquetes turísticos de este tipo. La oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en Paraguay ya tiene identificado el potencial del agroturismo según departamentos y los *targets* concretos<sup>82</sup>.

Los consumidores con preferencia en alimentos orgánicos suelen interesarse en las artesanías, en las tierras y la historia de las personas que las han fabricado, y en los antecedentes de estos artículos. En este sentido, al transmitir este tipo de información de manera

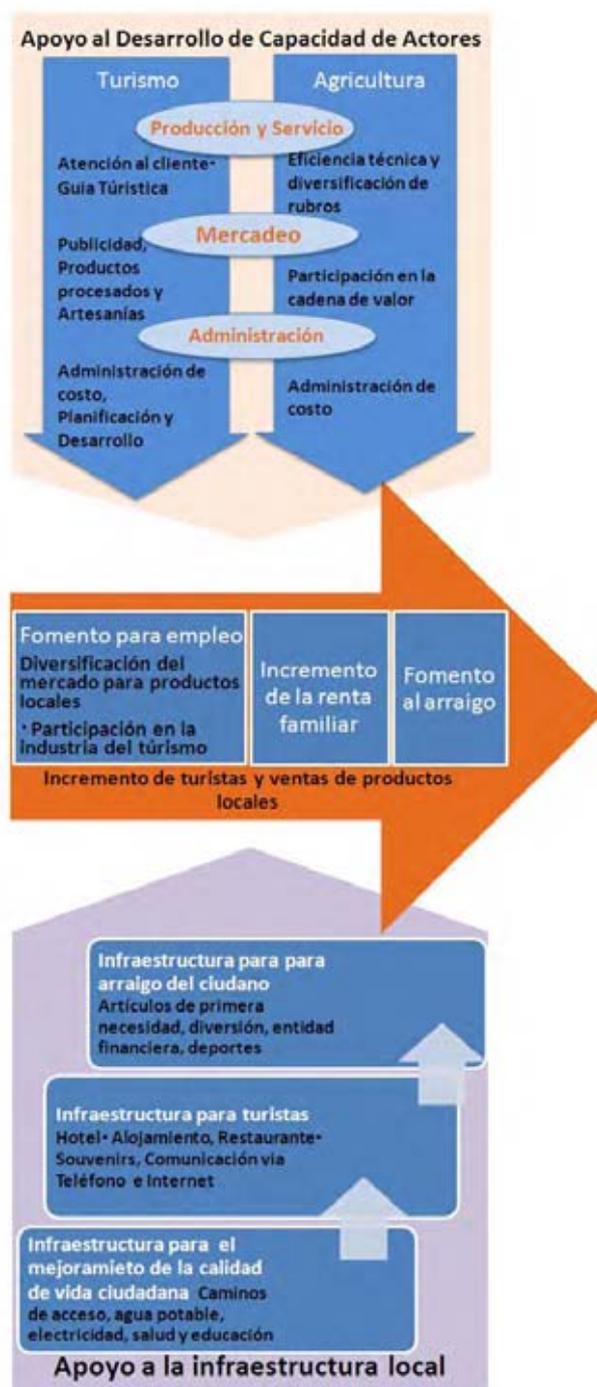


Gráfico 3.2-39: Efecto sinérgico turismo-agricultura

<sup>82</sup> IICA. 2009. Documento de Trabajo No 5 Consideraciones sobre Turismo Rural en el Paraguay. P29-30.

estratégica, se incrementaría la posibilidad de ampliar el nicho de mercado y, al mismo tiempo, atraer a los turistas a que vuelvan al país y no solo sean solamente turistas transitorios. Esto contribuirá a incrementar las oportunidades de venta directa de los productos de los productores familiares, las oportunidades de empleo en el sector turístico para mejorar su nivel de ingresos y, a la larga, a arraigarse en la zona. Para inducir este efecto sinérgico, es necesario combinar estratégicamente el desarrollo de la infraestructura y el desarrollo de las capacidades de los actores involucrados.

**Desafío 1: Escasa capacidad de la SENATUR.** Es todavía insuficiente la capacidad de la SENATUR para elaborar planes de desarrollo, implementar proyectos y coordinar acciones con los gobiernos locales, sector privado y la administración turística. La escasa capacidad está impidiendo realizar inversiones y promociones efectivas para aprovechar los recursos disponibles. Se podría pensar en implementar un programa de apoyo que consista en, por ejemplo, promover la fabricación de artesanías de buena calidad a las que se añadirían un breve folleto informativo con fotos y breves episodios de los autores en el caso de turismo con elementos religiosos e históricos (ruinas); o la preparación de un menú con productos agropecuarios frescos y orgánicos en los restaurantes administrados por la comunidad local en los lugares turísticos. Para poder arrancar estas actividades se requiere que los gobiernos locales (departamentales y municipales) tengan suficiente capacidad de elaborar los respectivos planes con participación de la comunidad local, coordinando las opiniones e interés de diferentes sectores y organismos relevantes. En este proceso la SENATUR deberá fomentar el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales y asumir la coordinación entre los organismos públicos centrales y el sector privado.

**Desafío 2: Infraestructuras insuficientes.** Se requiere desarrollar la infraestructura vial, hoteles, restaurantes, electricidad, teléfonos e información. Dado que esta infraestructura no solo satisface los requerimientos de los turistas, sino que además contribuirá a mejorar la calidad de vida de los habitantes locales.

**Desafío 3: Capacitación de los actores locales.** Aun cuando se desarrollen los recursos turísticos y la infraestructura necesaria, no habrá un verdadero desarrollo turístico si no se ofrecen servicios que satisfagan las exigencias de los visitantes. Paralelamente con el desarrollo de la industria turística, se requiere capacitar a los empleados de los hoteles, restaurantes, a los guías locales y policía turística, entre otros.

### **3.3 La realidad del mundo rural en la Región Oriental: una sociedad en transición y una cultura con tradición**

Las personas (ciudadanos/as), sus organizaciones y las redes sociales son el eje vital del Desarrollo Rural Territorial. Las características fundamentales de dichas organizaciones son la estructura, las formas de operación y las jerarquías, las que a su vez son determinadas por las raíces culturales, las tradiciones y la religión. El desempeño de esas organizaciones condiciona el acceso a los servicios sociales (salud, educación, tierra, entre otros), a los modos de producción y a los patrones de consumo. En este caso se incluyen las organizaciones formales y no formales. Además de la diversidad cultural, es fundamental prestar especial atención a las diferencias de género, edad y etnias.

En el presente capítulo se describe la situación actual de los temas claves de la dimensión social; el *Capital Social* como un elemento fundamental para los procesos de desarrollo territorial; *Mujeres, Jóvenes Rurales, Grupos Étnicos* como actores sociales esenciales para el diseño de estrategias; *Acceso a la tierra, Educación y Salud* que son los principales temas en los cuales se presentan desigualdades.

#### **3.3.1 Capital social**

El capital social en la región Oriental de Paraguay es el resultado de múltiples factores históricos, culturales, de manifestación estructural y coyuntural que han configurado el espacio social en las diferentes regiones. No obstante, se observan patrones inequívocos en todas las zonas que corresponden a poblaciones campesinas, cuyo perfil cultural define la manifestación y construcción del capital social. En Paraguay, el capital social se desdobra en dos expresiones principales, las informales o de proximidad, conformada por la familia, las amistades y la vecindad; y en segundo lugar, las organizaciones formales como los comités de productores agrícolas, las asociaciones de vecinos, clubes deportivos, entre otros.

El modelo histórico de las organizaciones formales en las zonas rurales se puede resumir brevemente en el siguiente esquema:

##### **A. Ligas Agrarias Cristianas 1960-1980**

Constituye la primera experiencia de organización en zonas rurales con apoyo de la Iglesia Católica, enfocada a la construcción de un nuevo orden societal rural. Los principales ejes de acción de las Ligas Agrarias fueron el trabajo conjunto en las fincas, conocido como “minga” u “ojopói”, la organización de almacenes comunitarios, así como la educación de los niños

campesinos fuera del sistema oficial para asegurar una formación no alienante, alimentada por las modernas ideas de la “pedagogía del oprimido” del pedagogo brasileño Freire y la “teología de la liberación”. El régimen militar de Stroessner no toleró estas iniciativas y reprimió hasta la extinción de las mismas.

### **B. Ausencia de organizaciones 1980-1990**

Este periodo se caracteriza por el temor generalizado en el ámbito campesino como consecuencia de la represión política y el desmantelamiento de todo tipo de iniciativa de organización a partir de la experiencia de las Ligas Agrarias. No surgen organizaciones importantes, solo manifestaciones muy locales pilotadas esta vez por los nuevos proyectos de cooperación internacional que comenzaban tímidamente a trabajar en algunas zonas de la región Oriental, como la cooperación alemana, entre otras.

### **C. Emergencia de las nuevas formas de organización 1990-2010**

La instauración de la democracia en 1989 es coincidente con la revitalización de las organizaciones campesinas, potenciadas por diferentes proyectos de cooperación internacional como por ONGs y, en no pocos casos, por el fermento político y la militancia a la que la dirigencia campesina comienza a acceder con la apertura que trae consigo la democracia. En este periodo, el MAG intensifica su presencia en las zonas rurales, instalando el sistema de las organizaciones de productores rurales para el acceso a capacitación, créditos e insumos.

A partir de esta breve revisión histórica se propone una tipología regional básica del capital social en la región Oriental. Se asume que, si bien existen pequeñas diferencias zonales, la estructura y el comportamiento del capital social en las subregiones es similar y no ofrece rasgos que permitan realizar una tipología diferenciada significativa.

**Las zonas campesinas tradicionales** se caracterizan por la primacía de fuertes lazos familiares y de proximidad (vecinos y amigos) con escaso nivel de formalización, actuando de manera paralela a las organizaciones formales, con sus modalidades culturales primarias de solidaridad social. Algunas zonas presentan comportamientos en general individualistas y estrategias económicas principalmente de autoconsumo. La gran mayoría de las familias campesinas experimentan transformaciones estructurales en cuanto a su composición familiar debido a emigraciones, así como en sus actividades productivas, acceso a bienes y servicios, por el avance del modelo cultural moderno. En este sentido se aprecia un doble proceso: el aumento de la pobreza en algunas zonas, mientras que otras, se modernizan e integran a las nuevas cadenas productivas.

Las organizaciones son vistas como espacio de acceso a bienes y servicios de apoyo con una expectativa de gratuidad, lo que genera a su vez un marco de acción inmediateista, paternalista y asistencialista. La intervención de las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de las familias campesinas ha instalado un modelo de trabajo con las organizaciones caracterizado por un fuerte asistencialismo y paternalismo.

Las zonas campesinas tradicionales cubren casi toda la región Oriental, aunque se encuentran en menor cantidad en las porciones orientales de los departamentos fronterizos de Canindeyú, Alto Paraná y el noreste de Itapúa.

**Las zonas pobladas y bajo influencia de la cultura de la inmigración internacional,** ubicadas en departamentos fronterizos como Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa.

Dos tipos de escenarios sociales se presentan en estas zonas. Primero, las poblaciones antiguas surgidas en las primeras décadas del Siglo XX, con inmigrantes europeos y asiáticos, quienes se caracterizan por disponer de un capital social construido sobre instituciones formales, principalmente sobre la figura de las cooperativas.

Este grupo se sitúa especialmente en la porción centro-norte del departamento de Itapúa y es conocido regionalmente bajo la denominación de “colonias alemanas o japonesas”, aunque en la actualidad se ha ampliado con diversos y numerosos estratos ya no pertenecientes a ese origen geográfico. Se caracteriza por disponer de una cosmovisión diferente a la de la sociedad campesina tradicional y está marcado por una dinámica productiva diferente, orientada fundamentalmente al éxito empresarial y la prosperidad individual. Llegados al país a fines del Siglo XIX y comienzos del XX en condiciones de pobreza, estos inmigrantes encararon esa condición como un desafío a ser superado con una ética del trabajo, esfuerzo personal, ahorro e inversiones, superación y ascenso social.

El otro grupo está conformado por familias surgidas de una inmigración internacional iniciada también en el siglo pasado, pero en la década de 1970 y originada en Brasil. Los colonos brasileños eran a su vez descendientes de colonos alemanes e italianos que se habían instalado previamente en el país vecino. El perfil cultural de estos inmigrantes es muy similar al de los anteriores, compartiendo los valores del trabajo, el ahorro y la inversión como factores de ascenso social y progreso económico, así como el uso intensivo de tecnología productiva. A diferencia de los descendientes de inmigrantes europeos y asiáticos, los inmigrantes brasileños y sus descendientes no basaron su crecimiento y expansión solamente en el modelo cooperativo, sino que lo hicieron también de forma empresarial privada.

### **3.3.2 Organizaciones sociales**

#### **A. Situaciones y problemas claves de las organizaciones sociales rurales**

Las organizaciones sociales rurales adolecen de una problemática estructural e histórica en torno a la capacidad de emprender acciones independientemente de las ayudas recibidas de las políticas públicas y las ONGs. Las organizaciones rurales no son la primera instancia para solucionar los problemas cotidianos, estando más vinculadas a la obtención de objetos y ayudas específicas casi siempre de forma gratuita, que a los emprendimientos genuinamente de desarrollo comunitario, por eso no es extraño que las organizaciones rurales se desarticulen y debiliten cuando desaparece el componente externo de apoyo.

La inclusión en cadenas de valor de los mismos genera una fuerte motivación para incorporarse a las organizaciones pues están solucionados los problemas históricos de la agricultura familiar: la logística y el acceso a los mercados. Además, se transita de esta forma del esquema tradicional de la extensión rural basada en la capacitación para el mejoramiento productivo (con el objetivo de producir más y mejor), hacia un esquema de inclusión a cadenas productivas con resultados concretos y valorizables por la venta de la producción (orientado exclusivamente al mercado y con ingresos seguros).

Con respecto a las ONGs, una de las mayores deficiencias consiste en la aplicación de metodologías, enfoques temáticos y ubicaciones de sus respectivos proyectos sin ningún marco organizador, regulador u orientador, con técnicos sin la formación apropiada para intervenir en los territorios, lo que desemboca en una concentración geográfica, como ocurre actualmente en el departamento de Caazapá, donde se implementan diferentes acciones superpuestas, y a veces, contrarias a las políticas públicas. En efecto, varias iniciativas de las ONGs no se alinean a los planes nacionales como el Plan Estratégico, Económico y Social (PEES) y el Plan de Políticas Públicas para el Desarrollo Social 2010–2020.

Se han relevado experiencias exitosas en el área de la extensión rural mediante la articulación efectiva entre técnicos locales del MAG y técnicos de ONGs, quienes se apoyan mutuamente para incidir en las comunidades. Para las ONGs, aliarse con el MAG significa legitimar las acciones por el apoyo político e institucional del MAG, mientras que para el MAG, el apoyo de las ONGs permite ampliar la cobertura para acceder a las comunidades, sobre todo en términos de logística.

Las universidades no tienen una vinculación estrecha con las organizaciones sociales rurales debido a que casi la totalidad de la oferta educativa universitaria se asocia más con servicios y

ocupaciones urbanas. No obstante atendiendo el auge de los encadenamientos productivos, se pueden explorar alianzas entre las universidades con carreras como administración y marketing para aplicarlas junto a las organizaciones de productores.

### **B. Papel de la iglesia y el sacerdote en comunidades rurales**

La pérdida de peso relativo en la estructuración de la conducta y la contención social de la Iglesia Católica en las zonas rurales es indudable con el cambio de patrón cultural cada vez más moderno. No obstante, la Iglesia sigue siendo unas de las instituciones más confiables en la sociedad paraguaya, principalmente en Asunción. El desgaste de la imagen institucional por la inclusión de algunos de sus miembros en la escena política, la disminución de personal y la fragilización de las finanzas de la Iglesia Católica han impactado en la capacidad de tener una presencia más dinámica en las comunidades rurales (menos curas, menos recursos económicos para movilidad, más funciones en las ciudades).

### **C. Las escuelas rurales, colegios técnicos y universidades locales regionales**

Las escuelas rurales de educación básica son instituciones bien posicionadas para aportar, articularse y, sobre todo, ser instrumentos de comunicación y acceso a las comunidades rurales. Los colegios técnicos o las denominadas Escuelas Agrícolas viven profundas crisis de funcionamiento debido a la disminución de estudiantes y la gran dificultad de mantener operativas las instalaciones y maquinarias por los escasos recursos económicos que disponen.

En el año 2004, las modalidades ofrecidas fueron ampliadas por los ministerios de Educación y de Agricultura, incorporando la Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA) y la de Técnico en Administración de Finca. Con el IPA se instala un nuevo diseño curricular sin categoría de técnico y con doble escolaridad, pues al mismo tiempo que completan los tres ciclos de la Educación Básica, están capacitándose en el turno opuesto, en competencias técnicas y prácticas agropecuarias. El IPA impulsa el desarrollo integral comunitario mediante la realización de prácticas técnicas en las fincas de los vecinos de las instituciones escolares, para que los estudiantes puedan tener asistencia técnica tanto de los profesionales como de los agricultores. Esta iniciativa puede ser aprovechada para instalar en niños y jóvenes la imagen de una agricultura moderna y exitosa.

Las universidades privadas se constituyen en nuevos actores de diferentes zonas rurales, casi en su totalidad ofrecen cursos de derecho, económica, administración, pedagogía, entre otros, sin conexión directa con el mundo agrícola, inclusive instalando opciones educativas y preparando a los jóvenes para el mundo laboral urbano.

Las universidades, sobre todo aquellas con carreras vinculadas a la temática rural, pueden ser aliadas de la nueva Estrategia de Desarrollo Rural, exigiendo una serie de compromisos y diseños institucionales de trabajo conjunto, de forma a evitar las iniciativas aisladas y discontinuas. Se sugiere incrementar la inclusión de carreras de administración de empresas, en relación a las sociales o agrícolas, para mejorar el análisis de las cadenas productivas así como la exploración de mercados locales y regionales, mediante estudios de consumo y preferencias de productos agrícolas, detectando posibles mercados locales.

**D. Alcance de los objetivos de las organizaciones sociales rurales, problemas y medidas para superarlos.**

Las organizaciones sociales rurales han experimentado diversas experiencias e iniciativas de mejoramiento de la producción, recuperación de suelos diversificación productiva, cuidados de pos cosecha, comercialización conjunta, entre otros temas. Los niveles de logro y éxito han sido muy reducidos por los enfoques sectoriales implementados así como por la extrema dificultad de generar logros concretos y visibles en los procesos. La débil e inestable conexión entre los mercados y los proyectos y sus actividades hace que, si bien los procesos son relevantes, no concluyen con resultados positivos para los agricultores familiares.

El mecanismo tradicional de relacionamiento de los grupos organizados de agricultores familiares con las diversas instituciones se construye en torno a la búsqueda de ventajas y regalos puntuales que se obtienen de los proyectos. Culturalmente existen factores que conspiran y frenan las experiencias asociativas, tanto entre agricultores familiares entre sí, como entre estos y las demás instituciones públicas y privadas. El individualismo y los liderazgos poco democráticos son los principales factores que disminuyen el éxito en las iniciativas de desarrollo. El capital social rural se moviliza con estructuras parentales y de amistad y no de forma institucional.

De forma paralela, se sugiere comprender el funcionamiento de los territorios, detectar aliados claves, mercados urbanos próximos, fuentes de financiamiento y apoyo, de forma a concretar las actividades que si bien se inician en las fincas agrícolas, deben terminar en el mercado para asegurar un impacto mínimo. Esto exige a su vez, técnicos que analicen cuestiones territoriales que trascienden la dimensión agrícola.

### 3.3.3 Mujeres

#### A. Situación actual, tendencias y problemas

Las características socio demográficas de la población femenina rural han tenido un decrecimiento significativo entre 1991 y 2008. Tal como se aprecia en el Cuadro 3.3-1, el número de mujeres disminuyó en 27%, en tanto que el número de varones en 25%. Asimismo, disminuyó en poco más del 10% la diferencia entre varones y mujeres en el mismo periodo.

La tradicional migración de zonas rurales a zonas urbanas y la migración internacional que se intensificó fuertemente entre 2005 y 2008 son las causas principales de la pérdida de población de las zonas rurales en general, y de una feminización de la migración, en particular. Como telón de fondo, se señala la intensificación de la imagen modernizadora de la sociedad envolvente que desmotiva el proyecto de vida en las zonas rurales, principalmente para la población joven, la más expuesta a las influencias modernizantes, mediatizada por las telecomunicaciones y el acceso al modo de vida urbano.

Cuadro 3.3-1: Población rural mayor de 10 años por sexo

	Hombres	Mujeres	Diferencia varones y mujeres
Paraguay 2008	446.008	385.126	60.882
Paraguay 1991	595.430	527.400	68.030
Variación (%)	-25,1	-27,0	-10,5

Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

La migración femenina tiene efectos en las unidades familiares por la desarticulación del sistema de reproducción social, así como en la disminución de la mano de obra disponible. La salida del espacio rural representa para las mujeres una suerte de rompimiento del esquema tradicional que privilegia a los varones. La presencia de mujeres en las universidades, así como el alto nivel de sus logros académicos, parece reforzar esta hipótesis, sobre todo en las mujeres jóvenes. Las zonas urbanas constituyen espacios de libertad y de diversidad, opuestos al modelo rural donde mayormente el varón tiene acceso a estas ventajas.

#### **La mujer en el hogar**

Los roles y responsabilidades tradicionales de la mujer en las zonas rurales de la región Oriental comprenden actividades de administración del hogar y crianza de los hijos, ellas dedican varias horas a la preparación de las comidas de la familia – el desayuno, el almuerzo y la cena – además del lavado de ropas que se realiza generalmente en forma comunitaria, es decir con otras mujeres, en el arroyo más próximo.

La composición del núcleo familiar modifica las responsabilidades así como la intensidad del esfuerzo de la mujer en las labores domésticas. La cantidad de hijos y la edad de los mismos son cruciales para comprender la situación de la mujer en las zonas rurales. Si la familia es joven y está en plena construcción del nido, con hijos con edades menores a diez años, los mismos exigen mucho más trabajo y tiempo, mientras que cuando los hijos son adolescentes, los mismos ganan autonomía, disminuyendo en cierta medida la carga de trabajo de la mujer.

La tercera fase de la vida del núcleo familiar se inicia con el abandono del núcleo por parte de los hijos y la consecuente reducción de roles y tareas de la mujer en el hogar, pero solo de las vinculadas a la crianza, mientras que se resienten las relacionadas a la administración del hogar, pues la mujer se encuentra sola para las mismas.

### **La mujer en la producción agrícola**

La mujer nunca estuvo desvinculada del sistema productivo agrícola, formando parte de las discusiones y la toma de decisiones sobre los cultivos conjuntamente con el varón. El escenario socio económico de la ruralidad en la región Oriental ha vivido modificaciones lentas y sutiles, pero sustanciales. Una de ellas refiere a que la mujer cruza la frontera que tradicionalmente separaba la vivienda de la chacra. En efecto, la salida de los hijos jóvenes del núcleo familiar, la migración de la mano de obra local y la atomización de las parcelas productivas exige una presencia creciente de la mujer en las tareas productivas.

Las actividades agrícolas propiamente dichas eran realizadas casi con exclusividad por los varones, es decir, el padre y los hijos varones del grupo familiar y, cuando las condiciones de siembra, cuidados culturales o cosecha lo ameritaban, se procedía a contratar mano de obra externa, siempre masculina. Actualmente, la fuerza laboral agrícola de las mujeres es movilizadada para satisfacer la demanda de trabajo en las parcelas agrícolas. Las mujeres ayudan a los varones en todas las etapas productivas en función a cada tipo de cultivo, es decir, la siembra, los cuidados culturales y la cosecha.

La mujer desempeña así un nuevo rol, además de las responsabilidades propias del hogar, en la producción agrícola. Al cruzar la frontera entre el ámbito de la vivienda hacia la producción, la mujer cobra un papel preponderante en el sector productivo, inclusive en la generación de ingresos. La incorporación de la mujer en el sistema productivo es aún más intensa allí donde existen cadenas productivas, pues los requerimientos técnicos y temporales son más específicos. Las mujeres participan de forma creciente en las cadenas productivas de la stevia, la mandioca y la caña de azúcar, principalmente.

En resumen, la mujer esta recargada de actividades, pues no solo trabaja en el hogar sino

también en las parcelas agrícolas, cuya relevancia estuvo desestimada, pero que sin embargo exige mucho tiempo y esfuerzo. El nuevo rol productivo de la mujer no es nuevo, pero sí se aprecia un aumento real de su aporte a las actividades agrícolas, aunque este rol no es ni visualizado ni valorado.

Según Campos<sup>83</sup>, las mujeres trabajan entre 12 y 14 horas diarias dependiendo de las actividades agrícolas del periodo. A veces llegan a 16 horas de trabajo en los nuevos asentamientos debido a la precariedad en que se desenvuelven y a la falta de infraestructura doméstica. Por su parte, los varones trabajan entre 8 a 10 horas, pudiendo aumentar a 12 horas, según los requerimientos de la época agrícola, recibiendo apoyo de parte de las mujeres en ciertos ciclos de producción. A diferencia de las mujeres que ayudan a los varones en las actividades agrícolas, este trabajo no es retribuido plenamente en el trabajo doméstico, que recae casi totalmente en las mujeres

Finalmente, se establecen los aspectos centrales de la problemática de la mujer rural:

- Escasa visibilidad y reconocimiento de su aporte y relevancia;
- Dificultad en el acceso a servicios públicos: salud, educación y justicia, principalmente;
- Sobrecarga de trabajo;
- Crisis de modelo cultural rural e intensificación de la migración.

## **B. Instituciones que trabajan con mujeres y jóvenes**

La Secretaria de la Mujer es la única institución pública que trabaja específicamente en la temática de género, precautelando los derechos de la mujer y brindándoles asistencia. Su funcionamiento y presencia en las zonas rurales se organiza siguiendo la estructura estatal. Sus oficinas regionales están en las diferentes Gobernaciones y desde allí, intentan implementar sus políticas con las Municipalidades y, recién desde estas, con las mujeres tanto de las zonas urbanas como rurales. Las debilidades estructurales y la escasa articulación con las demás instituciones impiden que las mismas tengan un impacto y logren atacar las causas de los problemas que afectan a las mujeres.

Varias ONGs (Acción contra el Hambre, Manos Unidas, Cectec, Cideal, Kuña Aty, Altervida, entre otras) activan en diferentes zonas, siendo el departamento de Caazapá el preferido por estas instituciones, con trabajos directos e indirectos hacia las mujeres rurales. La gran mayoría de las instituciones está vinculada con la cooperación española e incorporan el enfoque de derechos, trascendiendo la mirada tradicional de trabajo con mujeres que incluía indefectiblemente temas vinculados a la salud reproductiva y la violencia doméstica.

---

<sup>83</sup> Campos, Celsy. 2008. Situación de las mujeres rurales en Paraguay. FAO.

### **C. Logros de instituciones públicas y privadas, causas que han impedido lograr objetivos y recomendación de medidas para superarlas**

Algunas de la ONGs no trabajan explícitamente en el tema género sino que incorporan el enfoque de manera transversal. Estas insisten en el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres dentro del contexto en el que se desenvuelven.

La labor de estas instituciones, tanto la pública como las privadas, es muy positiva pues instala la discusión y problemática de las mujeres rurales, posibilitando el planteamiento de las dificultades y desafíos. Sin embargo, estos esfuerzos no lograron revertir las condiciones de marginalidad y abuso contra las mujeres debido a la escasa fuerza de las mismas, sus métodos poco participativos, así como, la escasa capacidad local de apropiarse y sostener los procesos, principalmente por parte de las Municipalidades.

#### **3.3.4 Juventud rural**

##### **A. Situación actual y tendencias, problemas**

La población joven, con edades comprendidas entre 15 y 30 años, experimenta un periodo de modificación sostenida del patrón demográfico por la migración creciente hacia las zonas urbanas.

Tal como se observa en el Cuadro 3.3-2, la población entre 15 y 34 años ha disminuido significativamente entre 1991 y 2008, alrededor del 34%, como resultado de una tendencia mundial de transición hacia el modelo de vida urbana.

Se observa igualmente que la agricultura familiar, cuyas fincas en la región Oriental son menores a 50 hectáreas, se concentran espacialmente en mayor número en las fincas menores a 5 hectáreas. Con esta característica espacial y comprendiendo la atomización de las unidades productivas y la muy escasa disponibilidad de superficies para la producción agrícola, no resultan extraños los procesos migratorios hacia zonas urbanas.

La problemática central de la juventud rural contemporánea es la crisis del modelo de producción y de vida rural, que contrasta fuertemente con el sistema urbano. No se trata solamente de los atractivos particulares ni tecnológicos vinculados a la modernidad, ni un rechazo consciente hacia un posible arcaísmo del mundo rural. Se trata sobre todo de nuevas necesidades de servicios educativos y de ocio, así como de nuevas opciones laborales que se presentan en mayor medida en las zonas urbanas.

Cuadro 3.3-2: Población rural entre 15 y 34 años por tamaño de finca

	15 a 24 años	25 a 34 años
<b>PARAGUAY 2008</b>	<b>206.393</b>	<b>119.780</b>
PARAGUAY 1991	292.879	206.652
<b>VARIACIÓN (%)</b>	<b>-29,5</b>	<b>-42,0</b>
<b>Tamaño de finca</b>		
De 1 a menos de 5 ha	<b>70.134</b>	<b>45.742</b>
De 5 a menos de 10 ha	<b>55.518</b>	<b>29.410</b>
De 10 a menos de 20 ha	<b>48.890</b>	<b>24.703</b>
De 20 a menos de 50 ha	<b>15.427</b>	<b>8.242</b>
De 50 a menos de 100 ha	2.896	1.947
De 100 a menos de 200 ha	1.717	1.097
De 200 a menos de 500 ha	1.263	858
De 500 a menos de 1.000 ha	387	295

Fuente: CAN 2008, MAG

La percepción de los jóvenes rurales en relación al mundo campesino está muy influenciada por el trabajo duro de sus padres en las parcelas agrícolas y el escaso ingreso monetario que logran. Además, la pervivencia del modelo cultural por el cual la ascensión social se produce por el aumento del nivel educativo, fortaleció los procesos migratorios hacia los centros urbanos.

Una gran aceleración se produce en los últimos seis años con la irrupción de los servicios de telefonía móvil y la masificación del acceso a las motocicletas. Esta suerte de modernización no se detuvo en las ciudades del interior, sino que penetró hasta las zonas más aisladas, rompiendo en gran medida el modelo de unas zonas rurales y urbanas con muy pocos vínculos entre sí.

El reciente surgimiento del dinamismo urbano con nuevos y necesarios servicios y oportunidades productivas, comerciales y laborales en casi todas las zonas de la región Oriental representó el acceso a servicios educativos por parte de una población rural joven, que antes estaba reservado solo para jóvenes cuyos padres podían asumir los costos de manutención en alguna ciudad que disponía de universidades.

La transición generacional indica un gran avance en el nivel educativo. De esa forma, la generación que actualmente tiene entre 70 y 50 años accedió solo hasta la educación inicial (como máximo 6 años de estudio), los que tienen entre 30 y 50 años pudieron haber accedido además de la educación inicial a la educación media (hasta 12 años), en tanto que la generación entre 15 y 30 años, ya ha accedido inclusive al nivel universitario.

Cada uno de los niveles de la educación formal está muy desvinculado de la realidad rural en la que viven los jóvenes. Los contenidos curriculares y la filosofía educativa no ofrecen herramientas orientadas hacia las diferentes problemáticas y desafíos de las zonas rurales, convirtiéndose, de esta forma, en agentes desterritorializadores de los jóvenes, pues los mismos son preparados para afrontar otras realidades.

La crisis del modelo campesino afecta la cosmovisión de los jóvenes rurales, quienes al migrar, debilitan la disponibilidad de mano de obra familiar y local y, por lo tanto, sobrecargan el trabajo de otros miembros, principalmente las mujeres.

Los crecientes niveles de ingresos rurales por el encadenamiento productivo y por la intensificación y diversificación de venta de productos agropecuarios permite a varias familias enviar a sus hijos, tanto varones como mujeres, a estudiar a la ciudad más próxima. La motocicleta juega un papel clave para comprender la reducción de la distancia geográfica y relativa, entre las zonas urbanas y rurales.

La problemática de los jóvenes rurales puede resumirse en:

- Crisis del modelo de vida rural y la consecuente solución urbana;
- Búsqueda de formación universitaria que parece constituir una respuesta a la crisis de modelo, pero desvinculado del mundo rural y por tanto acelerador del abandono rural;
- Limitado acceso al mercado del trabajo, inclusive para los que disponen de un título universitario;
- Posible desencanto del mundo urbano y de la educación.

#### **B. Objetivos y actividades de instituciones que trabajan con jóvenes rurales en el ámbito productivo**

Durante varias décadas, las Escuelas Agrícolas se han constituido en la única opción de formación técnico-profesional de nivel medio en el área agropecuaria para los jóvenes rurales. Las Escuelas Agrícolas operan principalmente bajo cuatro modalidades, las de gestión estatal a cargo del MAG (9), las de gestión estatal a cargo de las Gobernaciones (5), las de gestión privada (21), y las de gestión estatal a cargo del MEC (74).

La Educación Técnica impartida en estas Escuelas promueve la comprensión de la vinculación entre ciencia, tecnología y sociedad como base para el desarrollo de una cultura para la innovación y a la vez, el desarrollo y la profundización del nexo entre ciencia y producción, promoviendo una constante incorporación de tecnología y procesos científicos aplicados a la producción.

### **C. Logros de instituciones públicas y privadas, causas que han impedido lograr objetivos y recomendación de medidas para superarlas**

La mayoría de los proyectos de desarrollo rural, principalmente de la cooperación internacional suelen incorporar la dimensión étnica juvenil en sus enfoques, pero en la práctica, el mismo es tratado de forma tangencial. La problemática género es más tratada que la de juventud.

Para revertir la situación de fragilidad y crisis que experimenta la juventud rural se precisan programas de revalorización del mundo rural en los que, la ruralidad deje de ser concebida como un espacio aislado, arcaico y poco atractivo, para convertirse en un espacio con servicios y formas de vida “modernas” que sobre todo, permitan ingresos económicos superiores con escasa modificación del patrón cultural y sin desterritorialización. En este sentido, se debe regular la oferta educativa altamente desterritorializadora, para incluir formaciones vinculadas al mundo rural productivo.

#### **3.3.5 Grupos étnicos**

##### **A. Situación actual y principales tendencias**

Cuestiones de integración social: La población indígena del Paraguay ha pasado de 38.703 en 1981, a 49.487 en 1992 y, a 87.099 en el 2002. Pese al aumento de la población natural, los indígenas representan solamente el 1,7% de la población nacional. Un poco más de la mitad del total reside en la región Oriental (44.135) y el resto (42.964) en la región Occidental. Es destacable mencionar que históricamente, la región chaqueña concentró la mayor proporción de población indígena.

En cuanto a la distribución de la población indígena por departamento, se destacan en la región Oriental: Amambay (12,1%), Canindeyú (11,1%) y Caaguazú (8,0%). En el otro extremo, los Departamentos de Cordillera, Misiones, Ñeembucú y Paraguarí no cuentan con Comunidades Indígenas, en tanto que Asunción, la capital del país, alberga al 0,1%, seguida por el departamento Central con 1,2% del total. La población indígena se sitúa mayormente en zonas rurales, aunque en los últimos 4 años aparecen focos de población en zonas urbanas, principalmente en Ciudad del Este, Asunción y otras ciudades del área metropolitana de esta última.

Cuadro 3.3-3: Comunidades y población indígena en Paraguay

Departamento	Comunidades	Población total	Porcentaje
<b>Región Oriental</b>		<b>44.135</b>	<b>50,7%</b>
Concepción	27	2.681	3,1%
San Pedro	31	2.762	3,2%
Guairá	8	1.056	1,2%
Caaguazú	50	6.925	8,0%
Caazapá	26	2.544	2,9%
Itapúa	39	2.105	2,4%
Alto Paraná	38	4.766	5,5%
Asunción	4	90	0,1%
Central		1.040	1,2%
Amambay	60	10.541	12,1%
Canindeyú	111	9.625	11,1%
<b>Región Occidental</b>	<b>231</b>	<b>42.964</b>	<b>49,3%</b>
Presidente Hayes	120	19.857	22,8%
Boquerón	92	19.909	22,9%
Alto Paraguay	19	3.198	3,7%
<b>Total</b>	<b>625</b>	<b>87.099</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002.

En la Región Oriental, prima nítidamente la familia lingüística Tupí-Guaraní cuyas comunidades presentan características del neolítico, es decir practican la agricultura y la complementan con la caza, la pesca y la recolección de frutos. Los siguientes grupos se caracterizan por compartir la lengua y la cultura Guaraní: los Mbya Guaraní, los Ava Chiripá, los Paî Tavytera y los Ache. La localización espacial de la población indígena en la región Oriental es presentada en el Gráfico 3.3-1. Los grupos indígenas más numerosos de esta región son los Avá Guaraní, los Mbyá y los Páî Tavyterâ, entre 2.500 y 3.000 personas cada una, representando las comunidades más importantes en número.



La situación de los pueblos indígenas ha estado caracterizada por la exclusión y la vulnerabilidad de sus condiciones de vida fundamentales. Si bien la problemática indígena ha ganado visibilidad, aún se está lejos de articular acciones específicas que reviertan la situación.

Las comunidades indígenas se enfrentan a múltiples desafíos que dificultan el mantenimiento de sus sistemas tradicionales de vida.

Marginación estructural en todos los ámbitos de la vida social (identidad, salud, educación, infraestructura): La población indígena en general, sin mayores diferencias de grupo o ubicación, se encuentra en un estado de marginación estructural. Es la población meta de las políticas públicas menos vivibles. Muy raras veces, los grupos indígenas disponen de accesos a servicios públicos de calidad y adaptados a las necesidades propias de los mismos. La educación está muy poco adaptada a la cultura y a los valores morales y filosóficos de los diferentes grupos indígenas. Un problema suplementario es la invisibilidad de los mismos en casi la totalidad de las políticas públicas de asistencia a la población en situación de pobreza.

Una gran proporción de la población indígena es joven. El 47% tiene menos de 15 años de edad, mientras que el 26% tiene entre 15 y 29. Las mujeres indígenas presentan una alta fecundidad con un número promedio de hijos de 6,3 mientras que el promedio nacional es de 3,9.

La fragilidad social y la vulnerabilidad de los pueblos indígenas se observa también en la mortalidad infantil. Los menores de un año de edad tienen una tasa de 109 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos, mientras que el promedio nacional es de solo 40. En algunas comunidades Guaraní Ñandeva y Toba, esta tasa se duplica.

El acceso de los pueblos indígenas a servicios de salud, agua potable, saneamiento e infraestructuras diversas es muy inferior que el resto de la población no indígena.

Gran dificultad para seguir manteniendo sus sistemas económicos y culturales. Crisis del sistema cultural por la modificación del patrón económico (del modelo silvícola al occidental productivo): La presión de la sociedad envolvente con sus artefactos, costumbres y valores “modernos” (individualismo, posesión de objetos personales, ascensión social, liderazgo político) presiona de forma directa a las comunidades indígenas a modificar sus patrones culturales tradicionales. Los sistemas económicos y culturales de los grupos indígenas se construyeron y mantuvieron en un escenario natural extendido y boscoso, que proveía refugio, alimento, artefactos y sobre todo, una cosmovisión completa y necesaria para el desenvolvimiento de la vida.

La reducción de los recursos naturales disponibles en los bosques los enfrenta al desafío de una salida de sus ecosistemas tradicionales para incorporarse a la sociedad occidental que se organiza bajo otros patrones culturales, muy distintos a los de grupos indígenas y para los cuales los mismos no se encuentran ni preparados ni con deseos de realizarlo.

Varios grupos indígenas de la región Oriental practican la agricultura (mandioca, maíz, batata) para complementar la alimentación proveniente de la caza de animales cuando disponen de áreas para realizarla.

La reducción sistemática de sus zonas de acción tradicional para la caza, la pesca y la recolección es un fenómeno que afecta a todos los grupos, así como la creciente necesidad de interacción con las poblaciones no indígenas que se convierten en mediadoras entre ambos modelos culturales. Un número creciente de individuos indígenas tiene contacto con poblaciones y actividades no indígenas como por ejemplo el trabajo en explotaciones agrícolas.

A fuerza de estas presiones y facilitados por la cooperación internacional a través de diversas ONGs, varias comunidades indígenas de los departamentos de Caazapá, Guairá y Amambay inician e intensifican las actividades agrícolas. En varias comunidades la aceptación de estas prácticas económicas comprende la oportunidad de recibir cooperación y ayudas de distinta índole. Así, por una parte se reduce el bosque que genera alimentos pero aparecen nuevas instancias como las ONGs, las iglesias, los proyectos de desarrollo rural, que remplazan, aunque de forma incompleta, al bosque como proveedor de alimentos.

Regularización de tierras dificultosa e incompleta. Conflictos continuos por la tierra, tanto con campesinos como con agricultores empresariales: La mayoría de las comunidades indígenas no tiene asegurada la propiedad de las tierras que ocupa. Existen situaciones muy diferentes, por ejemplo, comunidades con poco más de 50 familias que disponen de 3.000 hectáreas propias, mientras que otras comunidades tienen más miembros y menos cantidad de hectáreas. No obstante, para las comunidades indígenas de todos los grupos étnicos, la tierra es además de valor patrimonial y ancestral, es el hilo integrador de todos los habitantes del grupo. En efecto, la tierra tiene un significado mucho más extendido que la posesión jurídica de la misma en el sistema occidental. El Estatuto Indígena estipula que cada familia indígena debe disponer de 20 hectáreas como mínimo (artículo 18).

En relación a la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas que no disponen de tierra propia, el Censo Indígena 2002 indica que el 44% de las tierras ocupadas por estas comunidades son de tipo fiscal, el 34% pertenece a estancias, el 5% pertenece a la Iglesia Católica, el 1%, a ONGs, el 10% pertenece a otro tipo de propietarios sin especificar, en tanto que, para el 6% se

desconoce el tipo de tenencia. Atendiendo que la tierra, entendida desde la perspectiva concreta y simbólica, es la base del desarrollo propio de las comunidades, se concluye que las condiciones mínimas para la sobrevivencia de una gran parte de las comunidades indígenas, está amenazada y sin garantía. Cuando las comunidades no tienen los títulos de propiedad de sus tierras se vuelven mucho más vulnerables a las presiones de los agricultores, tanto empresariales como familiares, que intentan ocupar y utilizar las tierras indígenas.

En las zonas agrícolas que movilizan un discurso modernista y desarrollista de la civilización, se presenta a las comunidades indígenas que se sitúan en el área, como anacrónicas, anticuadas y arcaicas. Por esta razón, las tierras indígenas son deseadas para incorporarlas a agricultura, presionando económicamente a las comunidades para que cedan sus tierras a este fin. Para evitar conflictos, los actores más fuertes, específicamente los agricultores de soja, trigo y maíz, pagan por el uso de la tierra indígena. De esta forma, estas tierras son utilizadas para cultivos agrícolas, representando ingresos importantes para las comunidades indígenas, aunque a veces solo para los líderes, pero introduciendo elementos externos que aceleran una integración subordinada al resto del sistema socioeconómico. También son frecuentes las ocupaciones por parte de agricultores familiares, igualmente necesitados de tierras.

Las instituciones públicas como el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), la Dirección General de los Registros Públicos (DGRP) y el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), no logran regular, administrar ni defender a las comunidades indígenas que se encuentran en situación de desventaja cuando se defiende y negocian esas tierras. Otro elemento agravante es que, casi la totalidad de las comunidades se sitúan muy lejos de Asunción, con lo que la burocracia de por sí ineficiente, complica los procesos de titulación de las tierras. Las instancias de los gobiernos departamentales y municipales tampoco intervienen cuando se presentan problemas de ocupación o uso de recursos en las tierras indígenas.

La lucha por la tierra se suele atender frecuentemente mediante el apoyo de ONGs y la cooperación internacional, sobre todo el de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obliga al Estado paraguayo a titular las tierras a favor de los indígenas. Esta es una señal clara del estado de indefensión de los grupos indígenas así como el desinterés del Estado paraguayo en reconocer los derechos de los mismos.

Integración no resuelta con el resto de la sociedad nacional. Inserción desintegrada: El fenómeno de creciente interacción entra las comunidades indígenas y el resto de los actores sociales e institucionales posicionan a las comunidades indígenas frente al desafío de redefinirse como sujetos de una cultura particular inserta en la cultura occidental bajo condiciones desventajosas.

La dificultad de inclusión por parte de la sociedad paraguaya y sobre todo, por las políticas públicas no hace más que acentuar los grandes desequilibrios en el funcionamiento de los grupos indígenas.

Las interacciones entre las comunidades indígenas y el resto de los actores se realizan sin la mediación de políticas públicas o instituciones del estado que aseguren condiciones de justicia social. Por esta razón, se prefiere el concepto de inserción cultural de los indígenas a la sociedad envolvente pero con fragmentación cultural y una integración subordinada a intereses y condiciones económicas.

Con este escenario no es raro que las comunidades indígenas experimenten graves conflictos internos al ver dificultada la continuación de sus prácticas culturales tradicionales pero sin opciones validas de integración al resto de la sociedad paraguaya o la redefinición de las culturas propias.

## **B. Cosmovisión cultural**

Los diferentes grupos indígenas disponen de modelos culturales distintos donde se destaca un sólido vínculo con los recursos naturales, asociado a su vez con las actividades económicas que permiten la subsistencia y reproducción de los grupos, vinculado con un modelo de vida basado en la extracción de recursos naturales. Atendiendo la relativa baja carga demográfica de los mismos por unidad de superficie boscosa, se obtienen diferentes situaciones.

Cuando los recursos naturales son suficientes para asegurar la vida comunitaria dentro de los límites de comunidad, sin mayores interacciones con la sociedad envolvente, la comunidad conserva su cosmovisión cultural tradicional. Por el contrario cuando la presión demográfica es alta y el stock de recursos naturales es bajo, las comunidades están obligadas a diversificar sus fuentes de producción de alimentos. Tal como lo indica el Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay, casi todos los grupos indígenas en todos los departamentos practican de forma sistemática la agricultura, indicando en algunos casos la modificación del patrón tradicional con la consecuente actualización de la cosmovisión cultural.

Los bailes y otras manifestaciones culturales, como las ceremonias de iniciación, es decir el pasaje de niños a adultos y la adquisición de nuevas responsabilidades según el género, son prácticas comunes en varias comunidades. La solidaridad sigue siendo el factor comunitario que entrelaza las relaciones sociales de las comunidades.

La cultura es un objeto en plena construcción por la adaptación. No existen estudios claros ni recientes que indiquen una modificación de la cosmovisión propia de cada grupo, pero existen fuertes indicios de que el contacto cotidiano con la sociedad occidental introduce nuevos elementos a la cultura tradicional. El descubrimiento del dinero como objeto de cambio y acceso a los artefactos de la sociedad envolvente parece ser uno de los factores relevantes del proceso de incorporación de nuevos valores y objetos mediadores. Solo así se comprenden algunas conductas que no son compatibles con la cosmovisión tradicional, como el alquiler de tierra indígena para otros cultivos mecanizados que afectan directamente el stock de alimentos de las comunidades (el bosque).

La corrupción es otro factor a incorporar en la problemática de la gestión de las políticas públicas. La administración de los aportes en efectivo que brinda la autoridad competente (INDI), así como los objetos (materiales de construcción, implementos de labranza, alimentos, frazadas) que son cedidos por los gobiernos departamentales y municipales, son a veces vendidos por los líderes en los mercados locales. Los partidos políticos ven en las comunidades indígenas cotos baratos de votos que se negocian en efectivo o con favores y regalos.

### **C. Derechos de propiedad comunal**

Las comunidades indígenas tienen títulos de propiedad comunitarios a perpetuidad. Se rigen por normas consuetudinarias, amparadas en la Ley 904 que regula el Estatuto Indígena. Las tierras indígenas no pueden ser divididas, alquiladas, prestadas o utilizadas como prenda o préstamo.

### **D. Formas de gobierno colectivo y leyes tribales**

La autodeterminación de las comunidades indígenas es un aspecto recurrente en las reivindicaciones indígenas, específicamente en el respeto a las formas de organización tribales, que no siempre son reconocidas por las políticas públicas.

### **E. Las organizaciones indígenas**

Existen diversas organizaciones indígenas en la región Oriental. Las más fuertes están agrupadas en la Coordinadora por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CONAPI), que incluye a organizaciones del Chaco y de la región Oriental:

- Asociación Teko Yma Jee'a Pavë – San Juan de Nepomuceno, Ava'i y Tava'i (Caazapá)
- Asociación Che Irö Ara Poty – Campo 9 (Caaguazú)
- Asociación de Comunidades Indígenas de Itapúa (ACIDI)
- Asociación Ava Guaraní Alto Canindeyú

- Asociación Paï Reko Pavë – Capitán Bado (Amambay)
- Asociación de Comunidades Guaraníes Alto Paraná (ACIGAP)
- Asociación de Maestros Indígenas de Caaguazú
- Organización del Pueblo Enlhet Norte (Boquerón)
- Federación Indígena del Chaco Central (FRICC) – parte de Presidente Hayes y Boquerón
- Unión Nativo Ayoreo del Paraguay (UNAP) – Boquerón y Alto Paraguay
- Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Chaco Paraguayo (CPI) – Chaco Paraguayo
- Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH) – Presidente Hayes
- Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT) – Alto Paraguay
- Asociación Angaite de Desarrollo Comunitario (ASADEC)
- Organización del Pueblo Guaraní (OPG) – Boquerón

Existen además organizaciones más pequeñas y menos formales que actúan en el ámbito local. Estas organizaciones surgen para afirmar las reivindicaciones tradicionales, siendo la principal el acceso y titulación de la tierra. De forma paralela gestionan ayudas y beneficios de las gobernaciones y municipalidades.

#### **F. Principales objetivos y actividades de las instituciones y organizaciones del sector público y privado**

En cuanto a la institucionalidad pública, además del INDI, existen planes nacionales y programas específicos que se orientan a atender las demandas indígenas, los cuales, son mencionados brevemente a continuación.

##### **Plan Estratégico Económico-Social 2008-2013 (PEES)**

Este plan cuenta con metas para implementar la Reforma Agraria Integral y Reactivación de la Agricultura Familiar orientada a la promoción del arraigo territorial, social y cultural de los pueblos indígenas; teniendo como política y estrategia políticas diferenciadas para los pueblos indígenas que consideran el sustento básico, preservación de las antiguas colonias, adquisición de tierras e infraestructura de servicios básicos para las comunidades indígenas y desarrollo de un modelo productivo propio acorde a sus características y orientaciones culturales.

### **Plan de Desarrollo Social 2010-2020**

Este plan incorpora acciones orientadas a las comunidades indígenas en el Eje II de Territorio, Participación y Desarrollo, principalmente en la cuestión de la posesión y uso de la tierra de las comunidades indígenas.

Asimismo indica las premisas generales para las políticas sociales dirigidas a las comunidades indígenas:

- Establecer una política participativa de atención integral a los pueblos indígenas.
- Impulsar espacios de participación, respetando las organizaciones indígenas y la representación comunitaria, fortaleciendo una política que defienda la soberanía.
- Implementar mecanismos y acciones para restituir los derechos ancestrales a las tierras de los pueblos indígenas.
- Promover y reconocer la soberanía de los pueblos indígenas, el derecho a la educación en su idioma, a la salud según sus costumbres y el acceso a todos los bienes y servicios sociales enmarcados en esta Política.

### **Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL)**

Es un plan nacional que propone seis acciones principales, entre las cuales se encuentra un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y Economía Indígena (PRONSADAI), en coordinación con el MAG. Los objetivos son promover la producción familiar y comunitaria de alimentos nutritivos, el rescate de productos tradicionales, tecnologías y saberes ancestrales, fomento de la artesanía y servicios ambientales.

### **Programa de Agricultura y Economía Indígena del MAG**

El MAG ha establecido el “Programa de Agricultura y Economía Indígena” dependiente de la Dirección de Extensión Agraria (DEAg).

El objetivo general del programa es impulsar el arraigo, promoción, y desarrollo de los pueblos indígenas, a través de la generación de intervenciones sostenidas acorde a las características culturales y concepciones tradicionales.

Los objetivos específicos son:

- a) Fortalecer la producción familiar y comunitaria de alimentos nutritivos (calidad) en las comunidades indígenas en ambas regiones del país mediante la aplicación de tecnologías y sistemas de gestión – productiva integral apropiados y la construcción de conocimientos con enfoque participativo para la seguridad y soberanía alimentaria.
- b) Aumentar la producción, la productividad y competitividad de las unidades productivas a través del desarrollo y transferencia de tecnologías apropiadas e implementación de

sistemas organizativos para la producción, almacenamiento, procesamiento y preparación de alimentos para la producción y comercialización de productos para el incremento en la generación de ingresos.

- c) Estimular la autogestión y el fortalecimiento de las capacidades básicas para la administración y gestión de recursos acorde a las características culturales y concepciones tradicionales.
- d) Fortalecer capacidades técnicas de gestión y de coordinación interinstitucional a nivel central, departamental, y distrital para la ejecución del programa.

Además de las instituciones públicas varias organizaciones no gubernamentales trabajan en temas indígenas. Las organizaciones que trabajan con comunidades indígenas de la región Oriental casi en su totalidad no son exclusivamente indigenistas, es decir que trabajan en temas de desarrollo rural sostenible tanto con agricultores familiares como con indígenas. Las organizaciones que trabajan en temas indígenas del Chaco son casi todas especializadas en temas indígenas, inclusive en cada uno de los grupos étnicos.

Si bien la totalidad de las organizaciones no gubernamentales que trabajan con comunidades indígenas insisten en la solución de la problemática del acceso a la tierra propia, intervienen más y mejor en la cuestión productiva agrícola, pues tienen mayor experiencia y capacidad de logro en estas actividades, antes que en los engorrosos e inseguros procesos políticos-administrativos de las titulaciones de las propiedades.

La cooperación internacional, mediante las organizaciones paraguayas como Altervida y Cectec entre otras, implementan proyectos específicos con las comunidades indígenas. En algunos casos, organizaciones españolas se asocian con paraguayas para trabajar en e tema.

En los últimos años el PNUD, mediante el INDI, desarrolla proyectos y programas orientados a la reducción de la pobreza y las desigualdades que se traduzcan en mayor acceso a educación, salud, empleo, recuperación de sus tierras ancestrales y en el respeto a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas.

Existen además experiencias de trabajo conjunto entre indígenas y organizaciones de productores no indígenas como la Coordinadora Agrícola del Paraguay, quien asiste a los indígenas en el cultivo de soja en algunas comunidades del departamento de Alto Paraná.

Los diversos esfuerzos de las políticas públicas a través de las instituciones como el INDI y el MAG así como las ONGs, aún no son suficientes para revertir la situación de exclusión y pobreza que experimentan todas las comunidades indígenas. Las instituciones públicas tienen

una gran responsabilidad en la lucha contra la pobreza de las comunidades indígenas. Los esfuerzos deben multiplicarse y las diversas instituciones deben articularse mejor para hacer frente a las crecientes necesidades.

Si bien las ONGs y la cooperación internacional realizan esfuerzos, los mismos no pueden modificar en gran medida las condiciones de pobreza, marginación y exclusión, pues carecen de la fuerza política para intervenir. En efecto, la problemática indígena se vincula estructuralmente con el Estado y es este el principal responsable de la problemática, específicamente en lo que respecta a la gestión de la titulación definitiva de la tierra. Las ONGs y la cooperación internacional poco pueden aportar si el Estado no aplica sus políticas.

Dos tipos de medidas pueden adoptarse, por un lado, la estructural consistente en intensificar la titulación de la tierra, aunque de inciertos resultados a corto y mediano plazo. El fortalecimiento al INDI también debe ser un camino para intervenir en las políticas públicas. Por otro lado, la consolidación de las comunidades en la redefinición de su roles y funciones en los escenarios regionales. Las actividades de fortalecimiento agrícola o de mejoramiento de las condiciones de vida, como por ejemplo el acceso al agua y saneamiento básico, pueden ser relevantes.

### **3.3.6 Acceso a la tierra**

#### **A. Panorama histórico de los problemas de acceso a la tierra**

La propiedad de la tierra en Paraguay se ha caracterizado por una marcada desorganización en su administración, registro, control y políticas, de forma acentuada en las tres últimas décadas. La lenta ocupación del espacio y la gran disponibilidad de tierras para una población escasa (dos guerras internacionales, una guerra civil) sirvieron para construir la imagen ficticia del “mar de tierra” donde la abundancia de tierras era la característica principal. La debilidad del Estado para administrar este y otros recursos productivos, mediante documentos, leyes y procedimientos dejó un amplio margen de maniobra a los actores privados.

La propiedad de la tierra se constituyó muy tarde en un factor problemático para el desarrollo rural. En efecto, en todo el Siglo XIX y casi hasta las últimas décadas del XX, las comunidades campesinas no necesitaban de respaldo jurídico sobre la propiedad de las tierras, y el Estado tampoco disponía de instituciones eficientes para la reglamentación y administración. Las políticas públicas de acceso a servicios básicos de salud, educación e infraestructuras no se vincularon a la situación jurídica de las tierras. Solo la llegada del sistema oficial de créditos para emprendimientos agrícolas (CAH y BNF) supuso una necesidad, y primera utilidad, de los títulos

de propiedad. El varón o jefe de hogar fue en este periodo el único referente familiar beneficiario de las políticas de cesión de tierras.

El acceso a la tierra o a la propiedad de las mismas, no se vinculó a la disponibilidad sino al precio de las mismas. El Estado con sus políticas específicas, como la reforma agraria, facilitaron con la gratuidad el acceso a la tierra. Recién en los últimos quince años aparece el problema del acceso a la tierra por la escasa disponibilidad, ante la búsqueda y captura de la tierra por los diferentes actores económicos.

En las dos últimas décadas el problema del acceso a la tierra por parte de los agricultores familiares ha experimentado dos procesos disímiles y aparentemente contradictorios. El primero es la migración de jóvenes campesinos hacia las ciudades, liberando espacio productivo, es decir sin convertirse en demandantes de tierra. El otro, que se produjo sobre todo en los departamentos próximos a la capital y en las zonas sin mucha migración, fue la miniaturización de las parcelas agrícolas, donde el padre cedía parte de sus propiedades, con títulos o sin ellos, a sus hijos recién casados que no solo trabajaban la tierra, sino también construían sus viviendas en el predio del padre.

Se trata más de un problema grave de capacidad de acceso a las tierras, por las debilidades del sistema productivo campesino al no permitir la generación de excedente monetario que posibilite la compra de tierra.

Para corregir esta falla del mercado, el Estado tuvo muy pocas políticas eficaces para el aumento de la productividad agrícola y del ingreso, así como en la cesión de nuevas parcelas a los demandantes. En gran parte, la migración de jóvenes a las zonas urbanas descomprimió la presión en torno a la demanda de tierras, pero sin solucionar la problemática del control, acceso, propiedad y uso de la tierra. El círculo vicioso de la pobreza rural está vinculado directamente no solo a la disponibilidad de la tierra, sino al tamaño de la misma, así como a la mano de obra disponible en la finca. Cuando ambos disminuyen, aparentemente se libera espacio productivo pero este mínimo incremento no puede ser aprovechado por múltiples factores, principalmente por la elevada edad del jefe de hogar, la reducción de su potencial de trabajo, las dificultades estructurales de producción, la pérdida de fertilidad de los suelos y sobre todo la extrema dificultad de acceder a los mercados en condiciones satisfactorias.

Desde esta perspectiva, la problemática de la propiedad de la tierra, como dispositivo jurídico, es un elemento más para comprender la situación crítica de la agricultura familiar, pero no el único ni el más importante.

Algunos elementos claves son:

- En los últimos 15 años (1991 a 2008) disminuyó el porcentaje de fincas con títulos definitivos. Menos de la mitad de las fincas del país (46,7%) cuenta con título definitivo.
- En el segmento de la agricultura familiar menos de la mitad de las fincas menores a 10 hectáreas cuentan con títulos definitivos. En el mismo segmento se aprecia un elevado número de fincas con documentos provisorios, indicando el inicio de la gestión de la titulación de las tierras así como la burocracia excesiva y dificultosa que impide contar con los títulos definitivos.
- La categoría “ocupante” tiene en el segmento de la agricultura familiar casi el mismo nivel de relevancia que la categoría “título definitivo”, indicando que en los últimos veinte años no se han producido avances sustanciales en la formalización de la ocupación de las fincas.

Al analizar la tenencia de la tierra por departamento se observa que:

- Los departamentos con antiguo poblamiento y próximos a Asunción como Cordillera y Paraguarí tienen altos porcentajes, mayor al 50%, de fincas con títulos de propiedad, sin embargo son los departamentos menos dinámicos en términos productivos.
- Los departamentos donde priman los agricultores familiares, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, tienen índices muy bajos de titulación de tierras, todos por debajo del 50% de las fincas.
- La categoría ocupante es la segunda forma de tenencia más numerosa (27%).

El siguiente cuadro presenta la situación de la demanda histórica de tierras por parte de los agricultores familiares y las respuestas del INDERT, institución pública responsable de la administración de los asentamientos y concesión de parcelas a los agricultores familiares. En este sentido, sobresalen nítidamente tres departamentos, San Pedro, Caaguazú e Itapúa como las regiones con mayor demanda de tierras.

Cuadro 3.3-5: Solicitudes de títulos de propiedad

Departamento	Solicitados	Entregados	Déficit de demandas
Concepción	16.916	9.351	7.357
San Pedro	26.149	16.265	9.585
Cordillera	10.203	6.773	3.254
Guairá	10.061	5.270	4.685
Caaguazú	27.365	16.196	10.659
Caazapá	13.629	8.090	5.393
Itapúa	27.864	21.035	6.457
Misiones	5.058	3.514	1.438
Paraguarí	16.410	11.426	4.804
Alto Paraná	12.919	8.614	3.936
Central	10.893	6.906	3.751
Ñeembucú	5.034	2.971	1.979
Amambay	7.127	4.045	2.956
Canindeyú	5.993	4.444	1.353
<b>TOTAL</b>	<b>195.621</b>	<b>124.900</b>	<b>67.607</b>

Fuente: INDERT, 2011

Un gran porcentaje de agricultores familiares que dispone de tierra fiscal o pública, inclusive en los departamentos de poblamiento mucho más antiguo, como Cordillera, Central, Paraguarí y Guairá, no disponen de los títulos de propiedad respectivos.

La debilidad institucional del Estado para regular la tenencia de la tierra provoca el surgimiento de irregularidades toleradas y hasta aceptadas, que profundizan y aceleran las inequidades históricas del acceso y propiedad de la tierra. Con estas condiciones de escasa capacidad administrativa y reguladora en la tenencia y sobre todo transacción de la tierra, son comunes los conflictos por ocupación y uso de las parcelas entre los diferentes actores, agricultores familiares, indígenas y agricultores empresariales.

## B. Objetivos y alcances de las reformas agrarias y las instituciones

Muy escasas fueron las experiencias de colonización campesina inspiradas en el modelo de Reforma Agraria que tuvieron éxito. Los problemas no resueltos de los asentamientos y que conspiraron contra los mismos son:

- Débil espíritu pionero de los campesinos paraguayos
- Insuficiente apoyo estatal en cuanto a servicios básicos que aseguren el arraigo
- Grandes distancias y escasas infraestructuras que dificultaban al extremo el vínculo con otras zonas y reforzaban el sentimiento de aislamiento de las colonias
- El desarrollo de un mercado de tierras muy dinámico y desorganizado que permitía a los campesinos lucrar con las parcelas que habían recibido
- Insuficiente apoyo técnico agrícola, crediticio y de acceso a mercados

### **C. Temas principales que inhiben el acceso equitativo a la tierra en Paraguay**

Los problemas principales del acceso a la tierra en Paraguay son los siguientes:

- Los sistemas productivos disímiles (agricultura empresarial y agricultura familiar) que funcionan con lógicas diferentes. Mientras la agricultura empresarial se basa en la expansión territorial, el uso de tecnologías y capital, y la búsqueda de la productividad y rentabilidad; la agricultura familiar se organiza en gran parte en torno a la producción agrícola de consumo propio y por lo tanto no es muy expansiva.
- La inexistencia de programas oficiales eficientes que aseguren el acceso a la tierra para la agricultura familiar (corrigiendo el error del mercado del punto anterior). Este aspecto es el determinante en la problemática de la tierra.
- El desorden institucional y la inexistencia de un sistema catastral que permita conocer la cantidad, ubicación, situación y características de todas las fincas, es otro factor clave que inhibe el acceso equitativo.

#### **3.3.7 Educación<sup>85</sup>**

La educación es un factor fundamental del Desarrollo Humano y determinante para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Constitución Nacional del 1992 y la Ley General de Educación N° 1.264, promulgada en 1998, constituyen el marco legal que sustenta la estructura del Sistema Educativo Paraguayo. La Constitución Nacional en sus artículos 73 al 76, establece el marco de la política educativa en donde se reconoce que toda persona tiene el derecho a una educación integral y permanente. Así mismo, establece la responsabilidad de la sociedad, y en particular de la familia, el Municipio y el Estado en la educación; la obligatoriedad de la educación escolar básica y su gratuidad en las escuelas públicas, señalando la responsabilidad esencial del Estado en la organización del sistema educativo nacional, con la participación de las distintas comunidades educativas. La Ley General de Educación establece los principios y fines generales que deben inspirar y orientar la educación.

#### **A. Indicadores de contexto**

**Acceso a la educación/Años de estudio:** Según el Censo Nacional de Población y Viviendas del 2002, aproximadamente el 15% de la población de 15 años y más de edad tiene entre 1 a 3 años de escolaridad, mientras que el 52% posee entre 4 a 9 años de estudios, el 16,5% entre 10 y

---

<sup>85</sup> Los datos de esta sección se basa en las informaciones del Plan Nacional de Educación 2024 y “Estadística Educativa 2008 Datos e Indicadores de la Educación” del MEC.

12 años, y sólo el 10% cuenta con más de 13 años de estudios. Los datos develan el bajo nivel de educación, sin embargo las demandas del sector económico de mano de obra calificada son cada vez más exigentes y complejas. Existe una diferencia entre zonas; en zonas urbanas, el 57% de la población tiene más de 6 años, en comparación a 24% aproximadamente del ámbito rural.

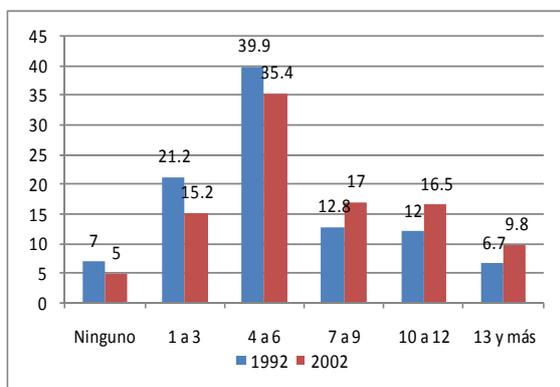


Gráfico 3.3-2: Distribución relativa de la población de 15 años y más de edad, según años de estudio, 1992-2002

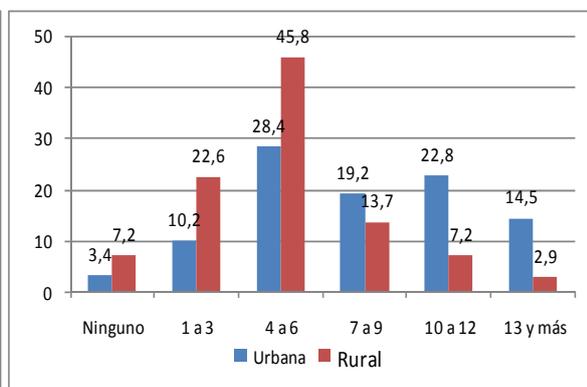


Gráfico 3.3-3: Distribución relativa de la población de 15 años y más de edad por zona, según años de estudio, 2002

El promedio de años de estudio de la población de 15 años y más, es bajo, independientemente del rango de edad. El promedio nacional es inferior a los 9 años de escolaridad obligatoria. No obstante, se puede apreciar el impacto de la expansión de la educación a partir de la década de 1990, considerando la diferencia significativa que se presenta entre el promedio de años de estudio de la población entre 15 a 34 años de edad en relación a la de mayores de 35 años.

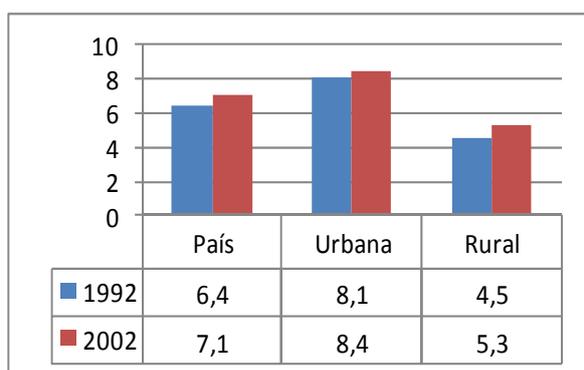


Gráfico 3.3-4: Promedio años de estudio de la población 15 años y más de edad, 1992-2002

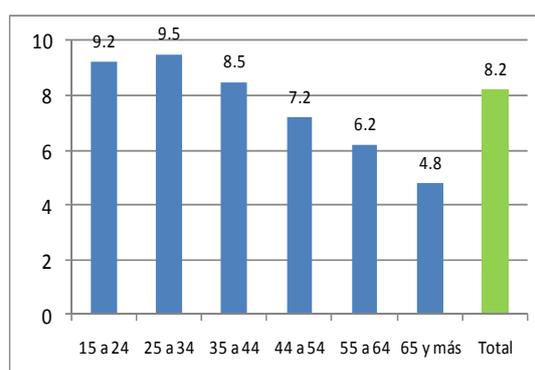


Gráfico 3.3-5: Promedio años de estudio de la población 15 años y más de edad, según grupos de edad, 2008

Durante el periodo 1992–2007 se registró un incremento de 1,6 años y el aumento más significativo se dio en áreas rurales que pasó de 4,5 años a 6,3 años durante el mismo período. Sin embargo, a pesar de este aumento existe una marcada diferencia entre el promedio de años de estudio de la población de áreas urbanas y áreas rurales; los que habitan en las zonas urbanas

tienen en promedio 3 años más de estudio que aquellos que residen en zonas rurales. La brecha se presenta también entre diferentes grupos étnicos; el promedio de años de estudio de la población indígena de 10 años y más es de 2,2 años, denotando una diferencia destacada con el promedio nacional. La población indígena urbana supera levemente a sus pares que habitan en áreas rurales (3,2 años vs. 2,1 años).

**Analfabetismo:** La tasa de analfabetismo a nivel nacional de la población de 15 y más años de edad, se redujo de 9,7% a 5,4% en el periodo 1992–2007. Esta tendencia de decrecimiento se observa tanto en áreas urbanas como en rurales, aunque existe un contraste pronunciado entre la tasa de analfabetismo registrada en áreas rurales (8,1%) y la de áreas urbanas (3,8%). El problema del analfabetismo afecta con mayor fuerza a la población indígena, teniendo en cuenta que, según el Censo 2002, el 51% población indígena de 15 años y más es analfabeta, si bien los datos de la Encuesta de Hogares Indígena (EHI) 2008 evidencian un decrecimiento de esta tasa a 40%.

## **B. Indicadores de cobertura**

**Matrícula:** Se han observado importantes avances en términos de matriculación en el periodo 1994–2006. En el preescolar y el 3° Ciclo la matrícula se duplicó y en la Educación Media se triplicó. El menor ritmo de crecimiento de la matrícula de la Educación Escolar Básica (EEB), 1° y 2° Ciclos, se debe a que ya era obligatoria antes de la implementación de la Reforma Educativa.

El aumento de la matrícula se debe en gran medida a la ampliación de la oferta educativa especialmente en zonas rurales. Este hecho se evidencia en el crecimiento de la matrícula de esta zona, especialmente en el Preescolar (429%), en el 3° Ciclo de la EEB (282%) y en la Educación Media (632%). El crecimiento de la matrícula de zonas rurales contribuyó a disminuir la inequidad entre zonas, sin embargo, sigue existiendo una brecha entre ambas zonas a favor de la urbana, sobre todo en el 3° Ciclo para arriba. En cuanto a la matriculación por sexo, no se presentan diferencias significativas en ninguno de los niveles educativos.

El crecimiento de la matrícula se ve reflejado en las tasas bruta y neta de escolarización<sup>86</sup>; la tasa bruta de escolarización se incrementó en el Preescolar de 38% a 85%, en el 3° ciclo de 50% a 77% y en la Educación Media de 28% a 55% durante el período 1994–2008.

---

<sup>86</sup> La tasa bruta de escolarización es la población matriculada en un nivel o ciclo de enseñanza dado (sin considerar la edad) como porcentaje de la población en edad escolar correspondiente a ese nivel o ciclo. La tasa neta de escolarización considera el porcentaje de la población en un determinado rango de edad propio para cursar un nivel o ciclo que efectivamente accede a este nivel o ciclo educativo (Ministerio de Educación y Cultura, Estadística educativa 2008, datos indicadores de la educación).

La tasa neta de escolarización da cuenta del porcentaje de la población que está matriculada en la edad oficial establecida para un nivel o ciclo educativo. Esta se ha incrementado, en el período 1994–2006, en 37 puntos en el Preescolar, 21 puntos en el 3º Ciclo y 19 puntos en la Educación Media, no así en 1º y 2º Ciclos de la EEB ya que este último cuenta con niveles de universalización desde inicios de la Reforma Educativa.

Esta tasa evidencia que un alto porcentaje de los matriculados tienen edades no correspondientes a la oficial establecida para el nivel/ciclo, especialmente en el 3º Ciclo de la EEB y en la Educación Media, hecho que podría explicarse por las repitencias en los ciclos anteriores y/o el ingreso tardío. La sobre-edad<sup>87</sup> ha decrecido, no obstante, continúa siendo uno de los desafíos tanto en la EEB como en la Educación Media. Este fenómeno se da con mayor fuerza en el sector oficial y en las zonas rurales.

En síntesis, ha disminuido la inequidad o la desigualdad de los indicadores educativos entre zonas, sin embargo la población con menores oportunidades de asistir a instituciones educativas de enseñanza formal sigue siendo la que reside en zonas rurales y las del quintil más pobre.

### C. Indicadores de eficiencia interna del sistema

**Repitencia:** La repitencia ha decrecido considerablemente en todos los grados y cursos. Se presenta en mayor medida en los matriculados en el 1º y 2º Ciclos de la EEB, y especialmente en el 1º Ciclo. Esta tendencia se mantuvo por más de una década. Los datos del 2006 muestran que más de 46.000 alumnos (4% de la matrícula total) repitieron algún grado de la EEB, de los cuales 34.000 están matriculados en el 1º Ciclo. El Gráfico 3.3-6, muestra que el porcentaje de repitentes en zonas rurales supera al urbano. El principal motivo de repitencia en EEB es el aplazo. Los porcentajes de repitencia por aplazo son similares en zonas urbanas y rurales en el 1º y 2º ciclo, mientras que en el 3º ciclo se observa un mayor porcentaje en las zonas urbanas. La repitencia por abandono es un fenómeno característico del 3º ciclo, principalmente en las zonas rurales, lo que significa que los estudiantes abandonaron un determinado grado y se reinsertaron al año siguiente repitiendo el mismo grado.

La repitencia en la EM es del 0,6% y los mayores porcentajes corresponden a las instituciones de las zonas urbanas, principalmente por aplazo.

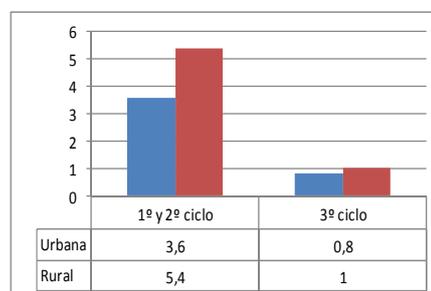


Gráfico 3.3-6: Porcentaje de repitentes por zona, EEB (2008)

<sup>87</sup> Alumnos matriculados que tienen dos años o más de edad a la oficial establecida para el grado/ciclo en el cual están matriculados.

**Deserción:** La deserción es otro tema importante que se observa en todo el sistema educativo. Sin embargo, esta se agrava en el 3º Ciclo de la EEB y en la Educación Media. Esta situación es preocupante teniendo en cuenta que la cobertura es aún baja en estos niveles. El porcentaje de deserción registrado en el sector oficial supera bastante al del sector privado y privado subvencionado. Así mismo, la deserción es mayor en las instituciones de zonas rurales y en el sexo masculino.

El problema de la deserción se agudiza en la Educación Media teniendo en cuenta que son pocos los que ingresan en este nivel y aproximadamente el 11% deserta antes de culminar el año lectivo.

Según la Dirección de Educación Escolar Básica del MEC, la analfabetización o alfabetización insuficiente es la razón más fuerte que origina la repitencia y deserción.

**Sobre-edad:** La sobre-edad para la EEB y EM se refiere al porcentaje de alumnos con dos o más años de edad respecto a la edad oficial establecida para cursar un determinado grado/curso, debido a diversos factores tales como, ingreso tardío, índices elevados de repitencia o deserción temporal. La sobre-edad implica las posibilidades de repitencia y posterior abandono escolar. Tanto a nivel de EEB como de EM, en todos los niveles /ciclos, la sobre-edad es más elevada en el ámbito rural que en el urbano.

En resumen, el mejoramiento de los indicadores de eficiencia no ha sido de la magnitud esperada para lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el sector educativo. Por otro lado, a pesar del mejoramiento de la eficiencia de zonas rurales, persiste una marcada diferencia a favor de la urbana.

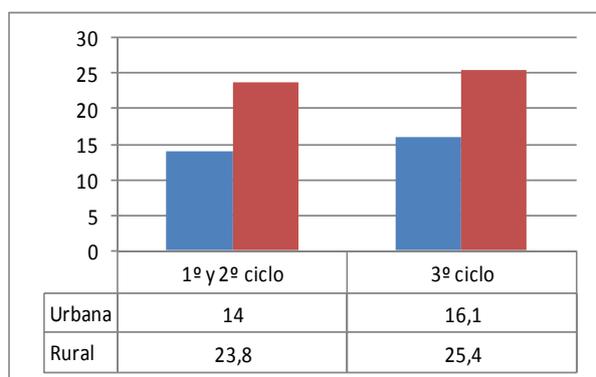


Gráfico 3.3-7: Porcentaje de sobre-edad por zona, EEB (2008)

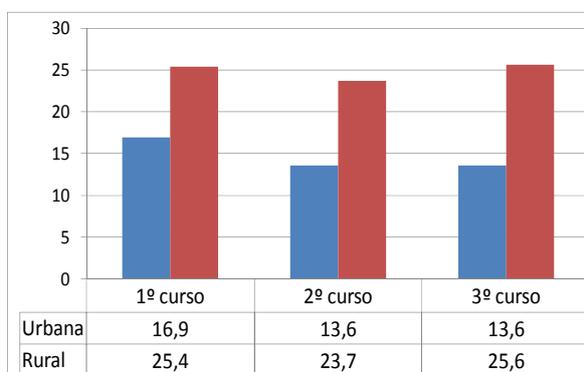


Gráfico 3.3-8: Porcentaje de sobre-edad por zona, EM (2008)

#### **D. Objetivos y actividades de instituciones que trabajan con la educación**

El MEC es el organismo responsable del desarrollo, dirección, coordinación y supervisión de la política educativa en las instituciones educativas de gestión pública, privada y privada subvencionada. Algunos de los programas y proyectos del MEC en ejecución son:

- “Programa Escuela Viva II”, con el objetivo de mejorar las oportunidades de acceso, permanencia y culminación de la Educación Escolar Básica con calidad, especialmente de las poblaciones localizadas en los sectores más vulnerables del país.
- “Medidores Tecnológicos para el Aprendizaje del 3° Ciclo y de la Educación Media”, cuyo objetivo general es transformar las bibliotecas escolares tradicionales en centros de recursos para el aprendizaje, que contribuyan a elevar la calidad de la educación y estrechar los vínculos con la comunidad.
- “Programa de Mejoramiento de la Educación Inicial y Preescolar”, tiene como objetivo general mejorar la educación integral de los niños y niñas menores de 6 años, ampliando su cobertura con criterios de calidad y equidad, fortaleciendo la gestión institucional y la participación de la familia y la comunidad.

Cabe señalar que además del MEC, existen otros ministerios e instituciones que realizan trabajos inherentes a la educación, tales como el MAG, MJT, MSPyBS, MRE, Defensa Nacional, MI, MOPC, la Secretaría de la Mujer; entes del sector público como: la Universidad Nacional de Asunción (UNA), la Compañía Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO), la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), y las Municipalidades.

#### **3.3.8 Salud**

Una vida saludable y la atención médica calificada para toda la población son condiciones indispensables para el desarrollo humano y mejoramiento de la calidad de vida. La Constitución Nacional en su artículo 68, establece que el Estado promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad, y la organización del sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integrales. El Sistema Nacional de Salud tiene la finalidad primordial de la prestación de servicios de salud a todas las personas de manera equitativa, oportuna y eficiente, sin discriminación de ninguna clase, mediante acciones de promoción, recuperación y rehabilitación integral del enfermo.

## **A. Sistema de salud**

La atención de la salud de la población es responsabilidad de los subsectores público, privado y paraestatal. También existen instituciones mixtas como la Cruz Roja Paraguay. El subsector público es responsable de brindar atención universal a la salud en todo el país.

La política pública de salud<sup>88</sup> promueve la equidad en calidad de vida y salud y plantea un sistema nacional de salud integrado y articulado a través de redes de servicios de salud con las cuales se constituye la cadena de servicios organizados para atender y resolver los problemas de salud, tanto individuales como colectivos, desde el más simple al más complejo.

La red de atención está conformada por:

- Red de atención primaria de salud
- Red de policlínicas de especialidades
- Red de urgencias
- Red de hospitales

Estas redes están articuladas mediante un sistema de comunicación entre servicios y un sistema de regulación médica que facilita la conexión de la oferta con la demanda, es decir un sistema de regulación calificada que evalúa las necesidades de los pacientes para ubicar donde está la respuesta y cuando es necesaria.

Existen otras redes complementarias tales como las de asistencia farmacéutica, vigilancia de la salud, rehabilitación-órtesis y prótesis y de apoyo diagnóstico.

El MSPyBS denomina “territorio social” al lugar donde vive y con el que se identifica la población, donde se comparte unidad geográfica, social, histórica y cultural. Considera al territorio social como el espacio vivo donde se producen y reproducen los determinantes sociales. El MSPyBS está trabajando en base a estos territorios para impactar de manera equitativa en los determinantes sociales y responder a las necesidades de la población actuando sobre las condiciones que generan fragilidad social.

En este contexto, el MSPyBS está promoviendo desde el 2008 la creación de los centros de salud denominados “Unidades de Salud de la Familia” particularmente en las zonas con alto índice de pobreza. Estas unidades se ubican lo más cerca de la población para atenderlas a lo largo de toda la vida, con el fin de asegurar el acceso permanente y sin barreras a la atención de

---

<sup>88</sup> Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2009.

la salud de todas las personas, desde niños y niñas hasta ancianos y ancianas. A través de estas Unidades se pretende asegurar no sólo el acceso, sino también la calidad de los servicios. Se están llevando a cabo diagnósticos de salud de los territorios para identificar la situación actual y las necesidades de la población, proponiéndose elaborar un plan de salud comunitaria participativo, de tal forma que se facilite recabar oportunamente las informaciones precisas y responder a las necesidades reales. A finales de 2010 existen 503 unidades en 210 municipios del país<sup>89</sup>.

## **B. Indicadores de equidad**

En lo referente a la cobertura y acceso a servicios calificados de salud se mejoró considerablemente, sin embargo aun continúan las desigualdades por situación geográfica, social y económica, entre otros.

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2009 (EPH 2009), el 23,7% de la población posee seguro médico (33% en el área urbana y 10,5% en el área rural), ya sea del IPS u otros tipos de seguro (individual, laboral, familiar, militar, policial, local, entre otros), mientras el 76,1% no cuenta con ningún seguro médico. Comparando con las cifras del 2007, el porcentaje de la población con algún tipo de seguro aumentó en más de 5%, sin embargo, existe una diferencia marcada entre el ámbito urbano y rural.

La EPH 2009 indica que aproximadamente 71,8% de la población que estuvo enferma o accidentada consultó en algún tipo de establecimiento de salud, porcentaje bastante mejorado en comparación con el del año 2004 (52,2%).

Sin embargo, de acuerdo a la OMS casi el 40% de la población no tiene acceso a servicios de salud<sup>90</sup>. Por otro lado, según el Informe del PNUD<sup>91</sup>, entre 1997 y 2007 se más que duplicó la consulta en servicios del Estado del 20% más pobre de la población accidentada o con dolencias graves. Sin embargo, la salud pública cubre apenas la quinta parte de la población más carenciada, sin seguros médicos ni recursos para adquirir medicamentos. A pesar del mejoramiento del acceso a servicios calificados de salud (públicos y privados) entre 1997 y 2007, tanto en las poblaciones rurales como en las más pobres, las brechas por área de residencia y por estrato de ingreso se mantienen relativamente altas. Estas desigualdades se acumulan: el acceso a servicios de salud de hombres urbanos, ricos e hispanohablantes

---

<sup>89</sup> De acuerdo con el “Boletín Especial: Atención Primaria de la Salud” de la Dirección General de Atención Primaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

<sup>90</sup> Estrategia de alianza con la República del Paraguay 2009-2013, Banco Mundial.

<sup>91</sup> “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Equidad para el Desarrollo”, UNDP, 2008.

cuadruplica el de mujeres rurales, pobres y guaraní-hablantes. Es decir, quienes portan la sumatoria de estas desigualdades negativas tienen la cuarta parte de oportunidades de ejercer su derecho a la salud que las del primer grupo.

### **C. Indicadores de efectividad - Mortalidad infantil y materna**

La mortalidad infantil en los últimos 20 años muestra una tendencia de reducción. De acuerdo a las informaciones del MSPyBS, la tasa de mortalidad infantil registrada en 1990 fue de 30,4 por mil nacidos vivos y en 2009, fue de 15,4, lo que significa que hubo un descenso del 15% entre el mismo período. Sin embargo, según las Estadísticas de Salud Mundial 2010<sup>92</sup> de la OMS, Paraguay se sitúa como el tercer país con más alta mortalidad dentro de los 12 países sudamericanos<sup>93</sup>.

La mortalidad materna también muestra una tendencia de reducción, aunque no lo suficiente como para alcanzar la meta propuesta en los Objetivos de Desarrollo del milenio (ODM), asimismo, sigue siendo alta en comparación con otros países sudamericanos. Según las informaciones del MSPyBS, la mortalidad materna que en 2004 había sido en 153,5, disminuyó a 125,3 en 2009.

La mortalidad infantil y materna se relacionan estrechamente con el entorno socioeconómico, tanto es así que se mantiene alto en el estrato de escasos recursos y es más alto cuanto más bajos sean el índice de alfabetización y los años de escolarización. Las desigualdades según zonas son marcadas: la mortalidad infantil de áreas rurales duplica la tasa nacional y triplica la de guaraní-hablantes<sup>94</sup>. En cuanto a la mortalidad materna, un estudio sostiene que la mortalidad rural es 2,5 veces aproximadamente la mortalidad urbana<sup>95</sup>. Según este estudio, esta situación se debe a que en las zonas rurales existe un mayor número de gestantes que viven en estado de pobreza. Además, el acceso a los servicios de salud se ve dificultado por la dispersión de las comunidades y por la insuficiencia o ineficiencia de los servicios de salud en las zonas rurales, que no proporcionan servicios adecuados a las mujeres gestantes.

---

<sup>92</sup> World Health Statistics 2010.

<sup>93</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

<sup>94</sup> “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Equidad para el Desarrollo”, UNDP, 2008.

<sup>95</sup> Informe del Sector Salud del Paraguay de JICA, “Promoción y Mejoramiento de la Salud (PROMESA)”2007.

### **3.4 La realidad del mundo rural en la Región Oriental: El desafío ambiental**

La Región Oriental del Paraguay constituye un verdadero mosaico de ecosistemas diferenciados en su cobertura debido a la influencia de los diferentes tipos de suelos, topografías, climas y sistemas hidrográficos. En términos generales, los principales problemas ambientales los constituyen la deforestación, la erosión, la degradación de los suelos, la degradación de los recursos hídricos y la pérdida de la biodiversidad.

Actualmente, se ha logrado en el país un creciente consenso a cerca de la importancia de la dimensión ambiental. Por otro lado, las relaciones internacionales se han visto robustecidas, tanto en sus aspectos económicos como políticos. Iniciativas de integración como el MERCOSUR a nivel regional, al igual que otras iniciativas de integración regional y mundial, han tenido sus efectos en el contexto nacional y han impulsado un mayor compromiso con las responsabilidades inherentes al cuidado ambiental.

En este contexto, la Política Ambiental Nacional, que está instrumentada en la *Ley N° 1561/00*, así como la *Ley Forestal N° 422/73* disponen de mecanismos para la regulación de la utilización de los recursos naturales y ambientales, pero se carece aún del marco político adecuado para influenciar el cambio hacia un desarrollo sostenible.

Ante esta situación se describen brevemente las amenazas que fueron identificadas como las más importantes desde el punto de vista de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y elementos de la diversidad biológica, citándose los siguientes aspectos: i) cambios en el uso de la tierra; ii) deforestación; iii) erosión, iv) pérdida de la capacidad productiva de los suelos; v) contaminación y colmatación de cursos de agua, vi) caza, captura y comercialización de especies de la vida silvestre y vii) cambio climático, entre otras.

#### **3.4.1 Cambio del uso de la tierra**

Este aspecto engloba la habilitación de áreas naturales para su uso en actividades productivas y también el cambio de usos de actividades antrópicas. En el Paraguay, las causas principales del cambio de uso de la tierra han sido la habilitación de campos naturales para la implantación de pasturas cultivadas para el ganado, la habilitación de áreas de bosques nativos para dedicarlas a actividades agrícolas<sup>96</sup>, y la transformación de áreas de pasturas naturales en áreas de cultivos agrícolas mecanizados, especialmente soja, o pasturas implantadas.

---

<sup>96</sup> Práctica frecuente hasta la puesta en vigencia de la Ley N° 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura Boscosa” y la Ley 3663/06 que proroga la vigencia de los artículos 2° y 3° y amplía la Ley N° 2524/04.

El proceso de desarrollo económico ha estado marcado por un cambio dinámico en el uso de la tierra, dado que Paraguay tiene una economía basada principalmente en la producción agrícola, ganadera y, en menor proporción, en la producción forestal.

El cambio en el uso de la tierra en la Región Oriental plantea un problema complejo que tiene sus causas en muchos aspectos interrelacionados cuyos efectos se refuerzan en forma recíproca. Aunque en los últimos años, los incrementos de la productividad de los cultivos agrícolas y de las pasturas, han estado relacionados al aumento de la capacidad tecnológica principalmente de la producción agropecuaria empresarial; en el pasado y debido a diferentes factores, el aumento de la producción se realizaba, casi exclusivamente, mediante la expansión de las áreas cultivadas, ocasionando que la eliminación de bosques haya sido una constante. De esa forma, los agricultores que no tenían conocimientos suficientes para contrarrestar la pérdida de fertilidad del suelo mediante técnicas mejoradas de producción, recurrían a nuevas tierras mediante el desmonte de bosques, cuya habilitación también les reportaba ingresos por venta de madera (rollos) y carbón vegetal. Esta situación se vio agravada por el crecimiento de la población y el aumento de la presión de la demanda por las tierras.

### 3.4.2 Deforestación

Los bosques son una importante base medioambiental para el desarrollo rural, pero existe el problema de la destrucción forestal. En particular, los últimos cincuenta años han sido los más intensos en cuanto a deforestación. Los cambios de uso de la tierra, se reconocen como una de las causas más inmediatas para la deforestación.

Hasta el año 1945, la mitad Este de la Región Oriental del país estuvo cubierta, casi en su totalidad, por extensos bosques que conformaban el denominado Bosque Atlántico del Alto Paraná; posteriormente, las masas boscosas fueron degradadas en forma acelerada. El Cuadro 3.4-1 indica la superficie forestal perdida después de 1986. Se puede observar que una extensa superficie de bosques se perdió en los departamentos de San Pedro, Alto

Cuadro 3.4-1: Área forestal según departamentos en 2008 y la pérdida de área forestal después de 1986

Departamento	Bosques 2008 (ha)	Deforestación 1986-2008 (ha)
Concepción	391.760	205.388
San Pedro	307.345	554.334
Cordillera	16.299	17.338
Guairá	42.555	34.317
Caaguazú	155.635	323.939
Caazapá	136.352	170.389
Itapúa	191.016	308.508
Misiones	11.010	10.312
Paraguarí	68.034	38.160
Alto Paraná	211.814	449.154
Central	11.978	6.573
Ñeembucú	23.650	1.052
Amambay	276.622	316.793
Canindeyú	419.843	561.517
<b>Total</b>	<b>2.263.920</b>	<b>2.997.781</b>

Fuente: GUYRA Paraguay y WWF (2008) Monitoreo de la Deforestación del Bosque Atlántico del Alto Paraná

Paraná, Canindeyú, entre otros. Para la Región Oriental en su conjunto, la superficie perdida entre los años 1986 y 2008 (2.997.700 hectáreas) excede a la superficie remanente al año 2008 (2.264.000 hectáreas).

Durante las décadas del 60 al 80, el cambio de uso de la tierra se debió a los asentamientos agrícolas, en el marco de los programas de colonización llevados a cabo, generalmente, en tierras boscosas.

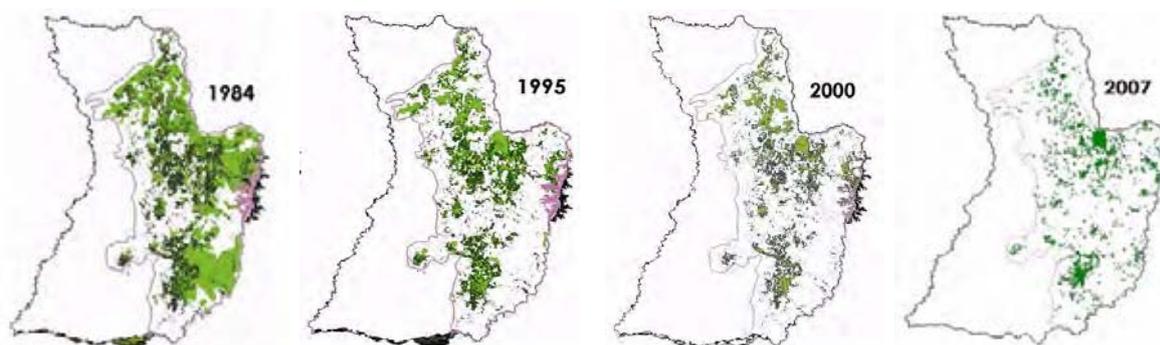


Gráfico 3.4-1: Área forestal 1984-2007

De acuerdo a los datos proporcionados por estudios realizados en el 2005<sup>97</sup>, la dinámica de deforestación para el periodo 1999–2003 en los 5 departamentos considerados con mayor cobertura boscosa y también con los más bajos niveles de ingresos en la Región Oriental (Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Canindeyú), se ha debido casi enteramente, al avance del cultivo de la soja y de las pasturas por medianos y grandes productores. Según el CAN 2008, el cultivo de soja de 552.657 has en 1991 creció a 2.464.510 has en el 2008; si bien gran parte de esta expansión, junto a las pasturas, ha sido a expensas de los boques, se debe reconocer que el aporte de estas actividades explica el avance en materia de crecimiento económico del país durante estos años.

Como se citó anteriormente, las causas principales para conformar el escenario favorable para la deforestación lo constituyen, la eliminación de bosques como mecanismo para incrementar la producción agropecuaria del país, los asentamientos campesinos y la venta de maderas y carbón. La explotación forestal con aprovechamiento de unas pocas especies de valor comercial, incluyendo árboles jóvenes, es quizás una de las causas primarias que favorecen la deforestación al dejar los bosques con muy bajo valor comercial.

<sup>97</sup> Dentro del marco del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS) del MAG con el Banco Mundial.

En relación a un desarrollo forestal sostenible en el país, un factor importante que lo restringe es la falta de incentivos estatales para promover este desarrollo<sup>98</sup>. Aún no se reconoce que las actividades forestales pueden contribuir para resolver muchos de los problemas que frenan el desarrollo de las zonas rurales del país, reduciendo el desempleo y creando oportunidades para la generación de nuevos ingresos e incorporando el manejo de bosques naturales, la reforestación y la agroforestería a sus sistemas agrícolas. Sobre todo, habría que enfatizar sobre las ventajas económicas y ambientales que encierra la forestación y reforestación en suelos marginales para la producción de alimentos. Esto puede ayudar a mejorar la productividad de los suelos marginales, otorgarles seguridad alimentaria adicional, madera para construcciones rurales y leña para la población rural y la demanda industrial.

Los bosques nativos productivos de la Región Oriental todavía constituyen la reserva de existencias forestales más valiosas para abastecer las necesidades presentes y futuras de las industrias forestales nacionales y las demandas de madera y energía de las comunidades rurales, por tanto urge que dichos recursos sean manejados racionalmente para garantizar su sostenibilidad.

Los efectos que esta situación está generando sobre el ambiente y la economía de la región son varios, entre los cuales se pueden mencionar:

- Escasez creciente de materia prima para las industrias forestales;
- Escasez creciente de leña, que sigue siendo el material energético de mayor importancia para las industrias locales y el uso doméstico;
- Presión sobre los bosques remanentes de las unidades productivas, con la particularidad que estos generalmente están localizados sobre suelos frágiles o cercanos a nacientes y cursos de agua; y
- Pérdida de hábitats de la vida silvestre, entre los más relevantes.

### **3.4.3 Erosión**

La erosión es una de las consecuencias principales de la falta de prácticas de manejo de suelos y es quizás, una de las causas más directas que se reconocen para el cambio del uso de la tierra y la deforestación. Se debe tener en cuenta también que una característica dominante en la región, es la alta intensidad de las lluvias, un importante factor erosivo por las condiciones del suelo, principalmente por su coincidencia con los meses donde se concentran las actividades de arada, rastreada y siembra de los terrenos.

---

<sup>98</sup> Ver capítulo “*La base de recursos forestales y su sostenibilidad*” en la publicación Diagnóstico y Base de la Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal (Vidal, 2006).

Los problemas de erosión se presentan con mayor frecuencia en suelos de la agricultura tradicional practicada por productores familiares, y también en pasturas cultivadas y naturales, por efectos principalmente del sobrepastoreo; en tanto que la agricultura mecanizada, realizada en un 90% bajo el sistema de siembra directa, ha logrado reducir a casi cero la erosión del suelo, siendo todavía un problema la erosión de los caminos vecinales.

En las fincas con bajos niveles de adopción de siembra directa, es probable que la erosión este originada principalmente por la pérdida de la estructura física de los suelos. Los estudios realizados por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Servicio Forestal Nacional (SFN)<sup>99</sup>, dan estimaciones de pérdidas mínimas de 30 ton/ha/año en zonas cultivadas, e inclusive en algunos suelos valores superiores a 50 ton/ha/año.

Entre los efectos más relevantes de los procesos erosivos, principalmente de origen hídrico, se pueden mencionar, la degradación de la capacidad productiva de los suelos, y la colmatación de nacientes y cursos de agua.

#### **3.4.4 Pérdida de la capacidad productiva de los suelos**

La falta de prácticas adecuadas de manejo de suelos se reconoce como una de las causas principales en la pérdida de la capacidad productiva de los suelos, y este aspecto impacta directamente en la erosión de los mismos.

La pérdida de la capacidad productiva de los suelos se presenta con mayor fuerza en la agricultura tradicional y, en menor grado, en la agricultura mecanizada donde el uso de fertilizantes y la rotación de cultivos, entre otros aspectos, están más extendidas.

El algodón, tabaco y poroto son los rubros cultivados principalmente por los productores familiares. El 90% de la superficie sembrada de estos rubros se produce en unidades productivas con menos de 50 ha. Si comparamos el rendimiento medio de estos tres cultivos utilizando los datos del CAN de 1991 y 2008, encontramos que hay un decrecimiento del 33,3% de algodón, 10,5% de tabaco y 5,8% de poroto, respectivamente. Mientras tanto, en cuanto a los cultivos manejados por los grandes productores como por ejemplo la soja, el rendimiento más bien muestra una tendencia al aumento. El rendimiento por cada hectárea de la soja se ha incrementado un 36,8%, pasando de 1,9 toneladas (1991) a 2,6 toneladas (2008).

---

<sup>99</sup> “Clasificación y Uso Apropiado de la Tierra en el Área del Proyecto de Desarrollo Rural Itapúa”. PNUD/FAO/PAR/76/005 - Informe Técnico N° 10. Asunción, 1981.

La abscisa del Gráfico 3.4-2 muestra el porcentaje de las unidades productivas con menos de 50 hectáreas en el total, para los siete principales cultivos: soja, maíz, caña de azúcar, maní, algodón, poroto y tabaco. La ordenada muestra la variación del rendimiento entre 1991 y 2008 para estos cultivos. Se puede observar que la reducción del rendimiento en los últimos 17 años ha sido mayor en los cultivos a los que se dedica el mayor número de productores familiares (de izquierda a derecha).

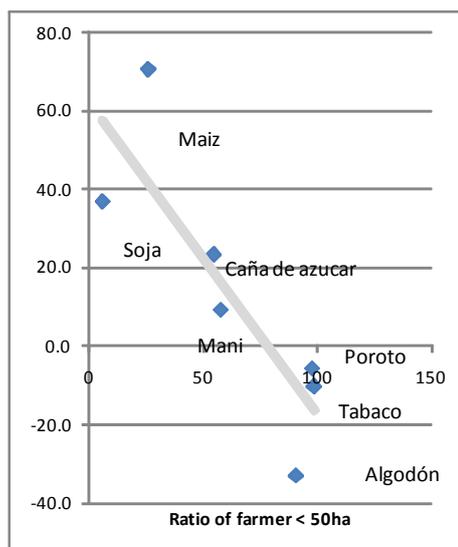


Gráfico 3.4-2: Variación del rendimiento (1991-2008) (%)

Generalmente, los productores familiares que se dedican a la agricultura tradicional tienen poca capacidad económica y poco acceso a información, conocimientos tecnológicos e insumos, lo que se traduce en el bajo nivel de uso de fertilizantes, abonos verdes y correctivos de pH, así como la insuficiente práctica de rotación de cultivos y labranza mínima. Como consecuencia, el suelo pierde cada vez más los nutrientes con cada nueva cosecha, traduciéndose esto en la reducción de su fertilidad.

Los problemas de pérdida de capacidad productiva de suelos también se observan en pasturas cultivadas y naturales, por efectos principalmente del monocultivo practicado por largos periodos de tiempo (pasturas artificiales), el pastoreo extensivo (pasturas naturales), la falta de uso de sistemas de rotación de potreros, entre otros.

Entre los efectos más relevantes de la pérdida de la capacidad productiva de los suelos se pueden mencionar:

- Aumento de las áreas con barbecho;
- Disminución de la productividad de las fincas rurales;
- Habilitación de áreas naturales, especialmente bosques, para dedicarlos a actividades productivas;
- Aumento de los costos de producción por la demanda creciente de fertilizantes químicos y defensivos agrícolas;
- Cambio del uso de la tierra hacia actividades menos productivas, entre otros.

### **3.4.5 Contaminación y colmatación de los cursos de agua**

La deforestación de las nacientes y la franja protectora de los cursos de agua, sumadas a la erosión hídrica y el arrastre de sedimentos y contaminantes, incluyendo agroquímicos y la mala práctica del lavado de implementos agrícolas en los cursos de agua, son probablemente las causas principales en la contaminación y colmatación de los cursos de agua.

En las áreas dedicadas a la agricultura mecanizada se implementa un sistema bastante efectivo de cargadero de agua y limpieza de tanques – que antes se hacía en los arroyos – utilizando así lugares acondicionados para degradar los insumos utilizados antes de llegar a las napas freáticas.

La contaminación de cursos de agua y de la napa freática causadas por actividades industriales y por excretas humanas es muy frecuente en las áreas urbanas y sub-urbanas de los centros poblados, causadas principalmente por la falta de plantas de tratamientos de efluentes y la mala disposición y tratamiento en los vertederos de la basura domiciliaria.

Entre los efectos más relevantes de esta situación se pueden mencionar:

- Disminución de la calidad y cantidad del agua libre y confinada;
- Aumento de enfermedades originadas en el consumo de agua contaminada;
- Aumento de los costos de tratamiento para potabilizar el agua de consumo humano;
- Aumento de la demanda de obras públicas para provisión de agua potable en comunidades rurales;
- Disminución de la fauna silvestre, especialmente la fauna íctica; y
- Aumento de las inundaciones, disminuyendo también la capacidad operativa de las obras de infraestructuras (camino, puentes, represas, entre otros).

### **3.4.6 Caza, captura y comercialización de especies de la vida silvestre**

La caza, captura ilegal y consumo y comercialización de especies de vida silvestre constituyen un problema serio en el país, especialmente en aquellas zonas que todavía mantienen áreas naturales inalteradas o Áreas Silvestres Protegidas. En este sentido, la pesca indiscriminada, el consumo y el contrabando de peces hacia los países vecinos también son frecuentes. Dentro de esta situación se engloba también el comercio de plantas silvestres, principalmente para fines ornamentales o medicinales, las cuales son extraídas de su hábitat natural sin control o en forma ilegal.

El insuficiente control por parte de las autoridades encargadas de la administración de estos recursos, originado a su vez en los insuficientes medios y recursos para implementarlo, es la causa principal de que esta situación no haya podido ser revertida.

Este tipo de problemas ambientales y las causas que los generan, están extendidos en el país y se repiten sistemáticamente en mayor o menor magnitud tanto en la Región Oriental como en la Occidental o Chaco, así como en todas las subregiones objeto de este estudio.

La pérdida de la biodiversidad también es preocupante y está directamente relacionada con la desaparición de los bosques nativos para usos agrícolas y pasturas. Aunque a partir de la década de 1990, la conservación de los recursos naturales adquiere más relevancia con las nuevas normativas ambientales<sup>100</sup> y con la creación del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP). El principal problema que afecta a las unidades de conservación es la falta de regularización de la tenencia de la tierra, existiendo algunas áreas que no tienen una delimitación efectiva mediante mensuras.

Entre los efectos más relevantes se pueden mencionar:

- Disminución de la biodiversidad; y
- Pérdida de la capacidad productiva (pesca) en los cursos de agua interiores e internacionales.

### **3.4.7 Cambio climático**

El aumento de la población y cambios en el uso de la tierra, transformando bosques en cultivos agrícolas y pasturas, más el crecimiento industrial y del parque automotor, ha comenzado a producir cambios en el clima en Paraguay. Informes del PNUD indican que la deforestación tiene un efecto importante en el cambio climático al impactar negativamente en el balance hídrico superficial, afectando la biodiversidad, aumentando los niveles de gases de efecto invernadero (GEI) y favoreciendo la propagación de enfermedades y epidemias.

La *Primera Comunicación del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC)* del Paraguay destaca que se tendrá un aumento latitudinal de las temperaturas de Sur a Norte y la precipitación anual experimentará aumentos en el Sur (Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Caazapá, Guairá y Alto Paraná) y disminuciones en el Norte (Concepción, San Pedro, Amambay y Canindeyú), en el próximo siglo.

---

<sup>100</sup> Ley de Áreas Silvestres Protegidas, Ley de Vida Silvestre, Ley de Fauna Silvestre, Ley de Evaluación Ambiental y la Ley de Pesca.

Paraguay no dispone todavía de datos confiables para una cuantificación más precisa de la emisión de GEI, los datos utilizados son solamente estimaciones extrapoladas de estadísticas existentes en diferentes sectores, y en las cuales se han basado las estimaciones para el Inventario de Emisiones de GEI (Base 1990 y 1994) y se está realizando un inventario de emisiones de GEI (Base 2000).

El Inventario de Emisiones de GEI base año 1994, realizado en el 2001, muestra que el *sector agrícola* es el que más aporta a la emisión de GEI, representando el 65% de las emisiones totales, mientras que el *cambio en el uso de la tierra* ha sido causante del 30%, el sector de energía el 3,6% de las emisiones totales de GEI y el sector industrial el 0,89% de las emisiones totales de GEI.

Existe un Plan Quinquenal 2008–2012 de adaptación al cambio climático elaborado por la Oficina del Programa Nacional de Cambio Climático en el que se establecen las líneas estratégicas abarcando los temas de *Adaptación y Vulnerabilidad, Mitigación, Investigación y Educación*, así como *líneas estratégicas transversales* que permean las líneas de acción de todas las estrategias. Cada una de las líneas estratégicas tiene sus *objetivos institucionales, estrategias funcionales y resultados esperados* con sus correspondientes indicadores. Posteriormente se elaboró un Plan de Acción 2009–2010 basado en el Plan Quinquenal en el cual se establecen *prioridades a nivel internacional y nacional*. Tanto el Plan Quinquenal como el Plan de Acción han servido como referencia para establecer la posición nacional en el ámbito de concertación internacional acerca del calentamiento global.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para el fortalecimiento de la capacidad institucional en la conducción del proceso de ejecución del protocolo de Kioto y otros mecanismos para el logro de los objetivos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), no se han producido todavía progresos importantes en la presentación de proyectos para aprovechar las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles.

La iniciativa de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)<sup>101</sup> está en diversas etapas de proceso de avance con los siguientes proyectos: *Proyecto de Reducción de Emisiones de GEI de la Empresa CERVEPAR S.A., Proyecto Hidroeléctrico Yguazú, Proyecto de Reforestación en*

---

<sup>101</sup> El Mecanismo de Desarrollo Limpio es un acuerdo suscrito en el protocolo Kioto, que permite a los gobiernos y/o a las empresas de los países industrializados invertir en proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en países en vía de desarrollo como una alternativa para adquirir reducciones certificadas de emisiones (RCE) a menores costos que en sus mercados.

*Tierras Ocupadas por Cultivos y Praderas*<sup>102</sup>, Proyecto de Cartones Yaguareté S.A. y Kartotec S.A.

Actualmente existen nuevas alternativas para la contabilización del carbono que contribuyen a la mitigación del cambio climático, una de ellas es el Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ONU – REDD) que es un mecanismo para fomentar la reducción de emisiones generadas por la *deforestación y degradación de bosques*. Paraguay fue favorecido como uno de los 9 países seleccionados para programación nacional en el marco de dicho programa.

El *Proyecto de Conservación de Bosques de Paraguay* es un proyecto REDD desarrollado dentro del esquema de “*Mercado Voluntario*”, a través de una alianza entre la ONG *Guyrá Paraguay* y *Climate Community Biodiversity Alliance* y servirá para proteger 12.000 hectáreas de bosques de quebracho en el Chaco y 300 hectáreas del bosque Atlántico Alto Paraná en la Región Oriental.

La *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* está cooperando en la conservación y gestión sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas vulnerables y en este marco se realiza el *Proyecto Araucaria XXI* para promover el desarrollo económico, social y la gestión sostenible de ecosistemas en la región del “*Bosque Atlántico Alto Paraná*”, abarcando los departamentos Guairá, Caazapá e Itapúa.

La FAO a través de su programa Facility ha apoyado el proyecto “*Elaboración del Perfil Nacional del Mercado del Carbono*”. El Facility también colaboró con el MAG en la elaboración del *Eje Estratégico de Desarrollo Forestal Sostenible y de Servicios Ambientales* para incorporarlo al Marco Estratégico Agrario 2009–2018.

Así mismo, el PNUD está colaborando para la elaboración de las *comunicaciones nacionales sobre cambio climático* y tiene programado con la SEAM proyectos conjuntos dentro del plan de trabajo para el 2011, destacándose la preparación de una *estrategia de desarrollo para la reducción de las emisiones de carbono*, con el objetivo de reducir los efectos del cambio climático en el país.

En relación a las oportunidades que se presentan al Paraguay para aprovechar las numerosas fuentes y mecanismos de financiamiento de proyectos, en el marco de la problemática del

---

<sup>102</sup> Proyecto presentado por propietarios de escasos recursos en el Departamento de Paraguarí y desarrollado por la Agencia de Recursos Verdes del Japón (J-GREEN). Los beneficios ambientales esperados será la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> en un total de 365.762 toneladas en 20 años, que será el periodo de acreditación.

cambio climático, el *Mecanismo de Desarrollo Limpio* (MDL) ofrece oportunidades para el financiamiento de proyectos mediante una participación más activa en el mercado de transacciones de los derechos de emisión. La riqueza de Paraguay en recursos naturales le otorga ventajas competitivas con respecto a otras regiones y es particularmente atractiva para generar corrientes adicionales de financiamiento, como resultado de la venta de servicios ambientales.

Es importante que en este mercado de derechos participe también el sector privado. Esta participación puede ser de manera directa o con la intermediación del gobierno. Será importante la formulación de un *portafolio de proyectos* bien diseñados y con un apropiado conocimiento de la situación y de las necesidades de financiación y la identificación de posibles fuentes de financiamiento.

El Programa ONU – REDD para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y degradación, ofrece también una gran oportunidad para la conservación de bosques y la biodiversidad. Para participar se requerirá compartir información y actualizar permanentemente a los actores claves del proceso, principalmente aquellos dependientes de los bosques.

En relación al “*pago por servicios ambientales*” es en el sector forestal donde se presentan las mejores condiciones pues la conservación de bosques y las plantaciones forestales adquieren relevancia para los efectos de retribución, pues en estos ecosistemas se encuentran servicios ambientales de gran importancia para la mitigación de los GEI. Paraguay ha desarrollado diferentes mecanismos de políticas y también normativas legales sobre la materia a los efectos de dar seguridad y confianza a inversionistas nacionales o foráneos, pero falta aún establecer mecanismos de financiamiento apropiados para su efectiva implementación.

La Fundación Moisés Bertoni ha incursionado en este tema y están trabajando en la creación de un Fondo Fideicomiso para facilitar su implementación.

Estados Unidos declaró elegible a Paraguay para el Canje de Deuda Externa por Naturaleza estableciéndose en el Acuerdo un *Fondo de Conservación de Bosques Tropicales* y un *Consejo de Conservación de Bosques Tropicales*. Las áreas involucradas son: Parque Nacional San Rafael, Parque Nacional Caazapá, Reserva de Recursos Manejados Ybyturuzú, Reservas Privadas Tapytá, Ypetí e Ybycuí, en cuyas áreas de influencia están la Sub-región 3 (Guairá y Caazapá) y la Sub-región 4 (Itapúa), por lo que productores familiares dentro de las áreas de intervención establecidas, pueden calificar dentro de este programa donde ya se están ejecutando *16 proyectos* de conservación de bosques.

Existen en el país otras agencias, organizaciones y fundaciones que tienen aportes de relevancia para apoyar programas, proyectos y actividades relacionadas, directa o indirectamente con el calentamiento global y el cambio climático en Paraguay como la JICA, Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, USAID, GTZ, para citar las cooperaciones más activas actualmente en el país.

En síntesis, se puede concluir que el calentamiento global y el cambio climático son muy importantes y deben llamar la atención no solo del Gobierno Nacional sino también del sector privado, pues existen riesgos ambientales potenciales para el país, requiriendo coordinación y desarrollo de las capacidades institucionales entre el gobierno, organismos internacionales y el sector privado.

El sector agropecuario y forestal de Paraguay presenta ventajas comparativas para la mitigación de los efectos del cambio climático por sus altas tasas de crecimiento vegetal y de captura de carbono a través de las plantaciones forestales, para ofrecer competitivamente estos servicios ambientales, atraer capitales y al mismo tiempo de resolver problemas ambientales, crear empleo y nuevas fuentes de ingreso, especialmente en el sector rural.

### 3.5 La realidad del mundo rural en la Región Oriental: La base político institucional



Para la elaboración de estos Lineamientos se han considerado dos temas importantes y fundamentales: (1) la reforma organizativa e institucional del gobierno del Paraguay y (2) la descentralización. Estos dos aspectos constituyen las principales premisas para impulsar el desarrollo nacional democrático en el Paraguay y por ende, un importante emprendimiento para el gobierno central, debiendo por tanto, actuarse en consonancia. A continuación se presenta una breve reseña de la situación actual de ambos temas, así como la situación actual y los desafíos de la capacidad de gestión administrativa de las instituciones de gobiernos a nivel central y local.

#### 3.5.1 Reforma institucional del Gobierno del Paraguay

##### A. Reforma institucional dentro del proceso de la democratización

El proceso de reconstrucción de la democracia en el Paraguay se inició en 1989, fecha que marcó el fin de un largo período de régimen autoritario. En 1992 fue promulgada la nueva Constitución que garantizaba los principios básicos y la estructura de un Estado democrático, bajo la cual el país ha emprendido reformas políticas, económicas, administrativas y financieras hasta la fecha. Es por eso que la reforma institucional del Paraguay constituye un camino para cristalizar el Estado democrático propuesto por la nueva Constitución, y un proceso impulsado con suma cautela, procurando responder a las necesidades coyunturales planteadas por la globalización, buscando la armonía entre las políticas internas y externas del país, y tratando de solucionar las dificultades generadas en su curso. Los componentes de los Lineamientos deberán contribuir al avance de este proceso de reforma, teniendo muy en cuenta que este mismo proceso gradual de reformas, refleja la democracia como concepto contrapuesto a la dictadura.

## **B. Reforma del sistema político**

### **Primeras reformas**

Posterior a la caída de la dictadura, el auto proclamado gobierno provisorio creó condiciones para la apertura democrática fomentando la participación política y estableciendo que las elecciones presidenciales y parlamentarias se llevarían a cabo dentro de los tres primeros meses posteriores al cambio de régimen. En este periodo se reconoció e inscribió oficialmente a nuevos partidos políticos, se levantó el estado de sitio que restringía las libertades ciudadanas, se respetó la libertad de prensa y la ciudadanía pudo manifieste libremente.

Por consenso político, y ya con el gobierno de Andrés Rodríguez<sup>103</sup> legitimado a través de las urnas, se estableció una nueva agenda de reformas políticas que incluyeron un nuevo Código Electoral (1990), la convocatoria a las primeras elecciones municipales para intendentes (1991), y la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente para la reforma de la Constitución Nacional de 1967 (1992). Otro hito significativo ha sido la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) integrado por Paraguay, Brasil, Argentina y Uruguay, a partir de la suscripción del tratado constitutivo en Asunción en 1991.

El nuevo Código Electoral aprobado por Ley 1/90, introdujo cambios sustantivos en el proceso electoral como la flexibilización de los requisitos para constituir partidos políticos, el reconocimiento de candidaturas independientes para postular cargos electivos, la elección directa de los candidatos de los partidos, la adopción del sistema D'Hondt para la distribución de escaños para cuerpos colegiados, la creación de un nuevo Registro Cívico Permanente (padrón electoral), la introducción del referéndum, y la prohibición a las Fuerzas Armadas de participar en política.

Se creó también la Justicia Electoral como medio de garantizar las disposiciones legales y los derechos electorales de la ciudadanía, y se permitió por primera vez el financiamiento a los partidos políticos y las candidaturas independientes con fondos estatales.

La nueva Constitución Nacional promulgada en 1992 estableció garantías institucionales y políticas para un nuevo régimen político de tipo democrático, adoptando el Estado social de derecho y la democracia representativa, pluralista y participativa como formas de gobierno. La nueva Constitución suprimió aquellas facultades del Presidente de la República que le otorgaban un poder desmedido en relación con los demás órganos del Estado e incorporó

---

<sup>103</sup> Gral. Andrés Rodríguez, lideró el Golpe de Estado que derrocó al dictador Alfredo Stroessner y fue electo Presidente en el Periodo 1989-1993.

nuevos mecanismos para fortalecer la capacidad de control político parlamentario y a la vez, ampliar su ámbito de toma de decisiones, creó órganos extra-poderes<sup>104</sup> y definió órganos estatales de relevancia constitucional<sup>105</sup>, instituyó la descentralización con la creación de gobernaciones y juntas departamentales cuyas autoridades son elegidas por voto popular, y determinó mecanismos de participación ciudadana como el referéndum y la iniciativa popular.

Asimismo, se reconocen los derechos fundamentales inherentes a la dignidad de la persona humana y al desarrollo de la libre personalidad, el establecimiento de un sistema preciso de garantías para su salvaguarda, tutela jurídica, y la garantía del principio de separación de poderes.

### **Los Poderes del Estado**

A partir de la Constitución del 1992, y a efectos de garantizar los derechos consagrados en la misma, se prevén los órganos que conforman el Estado paraguayo estructurados en tres poderes independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, quien es jefe de Estado, jefe de gobierno y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación. El periodo presidencial es de cinco años sin posibilidad de reelección. La elección presidencial es directa y por mayoría simple de votos, realizada en comicios que coinciden con las elecciones para vicepresidente, senadores y diputados y autoridades regionales (gobernadores y juntas departamentales). No está previsto el *ballotage*.

El Poder Ejecutivo mantiene sus funciones de gobierno, junto con el poder de vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso, la iniciativa para la sanción de la Ley Anual de Presupuesto, las funciones propias de un Jefe de Estado y la dirección y organización del gabinete; en tanto que se suprimen sus competencias para decretar el estado de sitio y para disolver el Congreso, la incapacidad de gobernar por medio de decretos-leyes y la reducción de la mayoría en el Congreso necesaria para la superación del veto presidencial.

Por su parte el Congreso Nacional se compone de la Cámara de Senadores, integrada por 45 senadores de representación nacional, y de la Cámara de Diputados, compuesta de 80 diputados

---

<sup>104</sup> La Vicepresidencia de la República, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de magistrados, y la Banca Central del Estado.

<sup>105</sup> Los Ministros del poder Ejecutivo, la Procuraduría General de la República, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Cuentas, las comisiones del Congreso, las Fuerzas Armadas de la Nación y la Policía Nacional.

de representación departamental. Entre las atribuciones para el Poder Legislativo se mencionan los mecanismos de control político como la citación, la interpelación, el voto de censura, las comisiones de investigación y, en última instancia, el juicio político, la superación del veto presidencial por mayoría absoluta de los votos del Congreso, la sanción de la Ley del Presupuesto General y, la ratificación de tratados y acuerdos internacionales.

La administración de la justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, estando garantizada la independencia de este Poder.

### **C. Reformas de la gestión financiera pública**

Con el advenimiento de la democracia las medidas de política económica fueron orientadas hacia una mayor apertura y liberalización de la economía, con mayores competencias y participación del sector privado en el proceso productivo. Según Borda (2009), las reformas de la política económica han pasado por dos fases, la primera a inicios de la década de 1990, cuando el gobierno enfrentaba un brote inflacionario, un déficit fiscal y atraso en el pago de las deudas; y la segunda al comienzo de 2003, cuando esos mismos problemas volvían a manifestarse.



#### **Reforma tributaria**

La reforma iniciada en 1991 se materializó a partir de la promulgación de una nueva Ley Tributaria<sup>106</sup> que modificaba la estructura arancelaria, simplificaba el sistema impositivo y ampliaba la base de los contribuyentes. A partir de ella fue creado el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en sustitución de otras cargas fiscales, lográndose la clarificación del sistema, una menor carga tributaria para el contribuyente, un mayor rendimiento fiscal para el Estado y una sensible disminución de los costos administrativos. A partir de esta reforma, se redujo la cantidad de impuestos exigibles, de un total de 75 a solamente 7<sup>107</sup>.

La recaudación con la implementación de la nueva ley no superó en promedio el 11% del PIB hasta el año 2003, debido a las múltiples exenciones y excepciones en torno a la misma, a la debilidad administrativa y a la corrupción imperante en las instituciones públicas encargadas de

---

<sup>106</sup> Ley 125/91.

<sup>107</sup> Neffa, A. CEPAL, Serie Política Fiscal 91.

su aplicación. Así también, la reforma omitió la inclusión del tributo sobre la renta personal, la ganancia del capital o la renta de las empresas ganaderas y agrícolas.

La segunda ola de reformas, y las más profundas, se dieron a partir del 2004 con la implementación de un paquete de medidas que incluían la promulgación de la Ley de Adecuación Fiscal<sup>108</sup>, la reforma de las cajas fiscales (pensiones públicas) y la adopción de un nuevo Código Aduanero.

La Reforma Administrativa y la Adecuación Fiscal tenían como objetivos formalizar la economía, corregir la baja presión tributaria, ampliar las bases tributarias e incorporar nuevos impuestos<sup>109</sup>, como el Impuesto a la Renta Personal. Todo lo anterior, manteniendo bajas tasas impositivas y simplificando el sistema tributario aplicando la fórmula 10-10-10, o sea, aplicar la tasa de 10% a los principales impuestos, 10% de IVA a productos y servicios<sup>110</sup>, 10% de impuesto a la renta personal para personas con ingresos superiores a 10 salarios mínimos – que hasta el presente no pudo ser implementada – y 10% de impuesto a las empresas.

A pesar del avance de la base tributaria y consecuentemente de la recaudación, el sistema tributario del Paraguay descansa fundamentalmente en impuestos indirectos, puesto que la implementación del Impuesto a la Renta Personal ha sido suspendida en varias oportunidades. Esto implica que el sistema tributario es regresivo, en el sentido que los impuestos indirectos terminan recayendo más en términos relativos sobre los estratos de ingresos más bajos.

Con la reforma de las Cajas Fiscales se modificó el sistema de jubilaciones y pensiones del sector público que generaba un déficit operativo creciente, del cual se hacía cargo el gobierno central; y con el nuevo Código Aduanero, se actualizaron las normas de acuerdo a los estándares internacionales, permitiendo la modernización administrativa, abriendo las posibilidades de la profesionalización de los recursos humanos. Este grupo de reformas consiguió un crecimiento sostenido de los ingresos de la Administración Central del Estado, conforme se aprecia en el Gráfico 3.5-1.

---

<sup>108</sup> Ley 2.421. De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal.

<sup>109</sup> Impuesto a la Renta de las Empresas; Impuesto a la Renta Agropecuaria; Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente; Patente Fiscal Transitoria; (IVA) y Exenciones.

<sup>110</sup> Actualmente, existen bienes y servicios exonerados del IVA, en tanto que a otros se aplica una tasa del 5%.

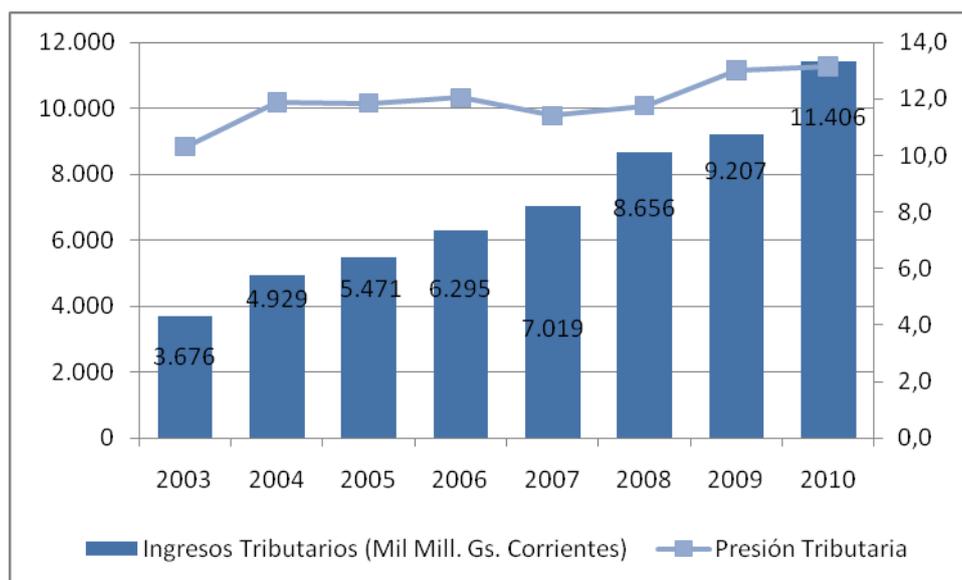


Gráfico 3.5-1: Ingresos tributarios de la administración pública. Periodo 2003-2010 (Miles de Millones de G. Corrientes)<sup>111</sup>

### **Reformas del sistema financiero**

El programa de reactivación económica y estabilización monetaria en la primera mitad de la década del noventa, impulsó un paquete de medidas de liberalización financiera y austeridad fiscal. En ese contexto, el mercado de divisas y las tasas de interés fueron liberalizados, los encajes legales fueron reducidos, los redescuentos eliminados gradualmente y se dictaron normas de clasificación de cartera. Asimismo, se impulsó la adopción de un nuevo régimen cambiario se abandonó el sistema de cambio múltiple a cambio único y libre dentro del sistema de flotación administrada, en donde el mercado determina el precio de las divisas de acuerdo a cierta banda implícita establecida por el BCP.

Entre 1995 y 1998, se registró una importante y profunda crisis del sistema financiero a raíz de la cual fueron intervenidos más del 50% de todos los Bancos y Financieras del Sistema<sup>112</sup>. Según Insfrán Pelozo (2000), las principales causas de este grave trastorno fueron las malas prácticas bancarias del sistema incluyendo la concentración de préstamos a empresas vinculadas sin el análisis crediticio apropiado, los sistemas de información inadecuados puesto que los balances publicados no reflejaban apropiadamente la situación de las entidades, y los sistemas de supervisión y control ineficientes. En este mismo periodo, el marco regulatorio fue modernizado y se adoptaron normas prudenciales para el manejo de los riesgos de acuerdo a estándares internacionales, a través de la promulgación de una nueva Carta Orgánica del Banco

<sup>111</sup> Elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda. 2011.

<sup>112</sup> Según Borda (2009), en 1995 existían 34 bancos y 63 financieras; en 1998, después de la serie de crisis bancarias, quedaron 23 bancos y 36 financieras; y para 2005 sólo se contaba con 13 bancos y 13 financieras.

Central del Paraguay<sup>113</sup>, la Ley de Bancos<sup>114</sup> y la Ley de Seguros<sup>115</sup>, a más de nuevas leyes vinculadas con el mercado de capitales<sup>116</sup>.

Ya en una segunda fase de reformas iniciadas en 2003, se creó un Fondo de Garantía de Depósitos<sup>117</sup> con el objeto de proteger parcialmente el ahorro del público en el caso de una eventual quiebra de una entidad financiera. En este periodo, la reforma de la banca pública representó una prioridad para la nueva administración del gobierno y en consecuencia, fue presentado al Congreso un proyecto de creación de una banca pública de primer y segundo piso bajo una sola ley para ser separado luego, a iniciativa del MH, en dos proyectos legislativos. La Ley N° 2.640 promulgada en junio de 2005, creó la AFD como banca de segundo piso, fusionando tres fondos existentes: el Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo de Desarrollo Industrial y el Global de Micro Crédito, quedando postergada por cuestiones políticas, la creación de la banca de primer piso que incluiría al BNF, el Fondo Ganadero y el CAH.

### **Reforma del sistema de contrataciones públicas**

En el año 2003, se inició en Paraguay una reforma del sistema de Contrataciones Públicas a través de la promulgación de un nuevo marco legal<sup>118</sup> que enuncia taxativamente principios de economía y eficiencia, igualdad y libre competencia, transparencia y publicidad de los procesos, con el afán de asegurar a proveedores, contratistas y público en general, toda la información relacionada con las contrataciones estatales. La Ley busca introducir cambios sustantivos en la operatoria de las contrataciones públicas, estableciendo un marco legal común a los procesos de contratación de los diferentes entes nacionales<sup>119</sup>, incluidas las Municipalidades, Gobernaciones, entidades autónomas y entidades dependientes de los tres poderes del Estado.

Así mismo fue creada la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), que opera bajo un sistema de centralización normativa y descentralización operativa.

---

<sup>113</sup> Ley 489/95.

<sup>114</sup> Ley 861/95.

<sup>115</sup> Ley 827/96.

<sup>116</sup> Ley 210/93, que modifica y amplía disposiciones legales que establecen Incentivos Fiscales para el Mercado de Capitales, Ley 811/96, que Crea la Administración de Fondos Patrimoniales de Inversión, Ley 921/96, de Negocios Fiduciarios, Ley 1056/97, que Crea y Regula a las Sociedades Calificadoras de Riesgo, Ley 1163/97, que regula el establecimiento de Bolsas de Productos, Ley 1036/97, que Crea y Regula la Sociedades Securitizadoras, Ley 1284/98 de Mercado de Valores, que reemplaza a la Ley 94/91 de Mercados de Capitales.

<sup>117</sup> Ley N° 2.334/03.

<sup>118</sup> Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas.

<sup>119</sup> Existen unas de 310 entidades que comprenden más de 1.000 unidades operativas de contratación.

#### **D. Reformas para la lucha contra la pobreza**

La evolución del desarrollo de la institucionalidad social en el país ha tenido importantes cambios durante la década de 1990. En el plano institucional y ante la necesidad de afrontar las deficiencias y carencias en el campo social, fueron creadas varias secretarías con rango ministerial y otras dependencias con funciones de carácter social, entre las que se mencionan: la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social-DIBEN<sup>120</sup> como repartición dependiente del MH, la Secretaría de la Mujer<sup>121</sup>, la Secretaría de Desarrollo de Repatriados y Refugiados Connacionales<sup>122</sup>, la Secretaría de Acción Social<sup>123</sup>, y la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia<sup>124</sup>. En 1996, fue impulsada la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza<sup>125</sup> concebida a partir de 3 ejes de acción: protección, promoción e inclusión social.

En 2003 el Poder Ejecutivo conformó el Gabinete Social de la Presidencia de la República<sup>126</sup>, como una instancia de coordinación de los programas de la política social y de la lucha contra la pobreza, integrada por los titulares de la SAS, y de los Ministerios de Educación y Cultura, Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Bienestar Social, y Hacienda, además del Vicepresidente de la República. Al año siguiente, el Gabinete Social y la SAS con la cooperación del PNUD, emitieron el documento denominado “*Estrategia Nacional de Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social*” y fue creada la Dirección de la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza<sup>127</sup> como encargada de la coordinación, control y seguimiento en este ámbito.

En 2005 la conformación del Gabinete Social<sup>128</sup> fue ampliada con la idea de coordinar acciones para revertir el crecimiento de la pobreza, esta vez integrando a los titulares de 14 unidades administrativas<sup>129</sup>, incluidos los directores de las Binacionales de Itaipú y Yacyretá, y así orientar los denominados fondos sociales creados en ese mismo año.

---

<sup>120</sup> Decreto - Ley N° 10 del 18 de abril de 1989.

<sup>121</sup> Ley N° 34/92.

<sup>122</sup> Ley N° 227/93.

<sup>123</sup> Decreto 9235/95.

<sup>124</sup> Ley N° 1680/01.

<sup>125</sup> Decreto Presidencial N° 8.152/96.

<sup>126</sup> Decreto N° 401 del 19 de setiembre de 2003.

<sup>127</sup> Decreto No. 2934 del 26 de Julio de 2004.

<sup>128</sup> Decreto N° 6601 del 15 de noviembre de 2005.

<sup>129</sup> Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Acción Social, Secretaría Técnica de Planificación, Secretaría de Emergencia Nacional, Secretaría del Ambiente, Secretaría de la Mujer, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Entidad Itaipú Binacional, Entidad Binacional Yacyretá, Dirección de Beneficencia y Ayuda Social, Dirección de Planificación y Lucha contra la Pobreza.

El Gobierno de Fernando Lugo reafirmó la vigencia del Gabinete Social emitiendo dos Decretos en los primeros años de mandato para incluir al Gabinete, inicialmente al Ministerio del Interior,<sup>130</sup> y luego incorporar a los titulares de las Secretarías de la Presidencia de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, de Deportes y de Cultura, al Presidente del Consejo Nacional de la Vivienda y al Director del Instituto Nacional de Personas Excepcionales.<sup>131</sup>

Este nuevo Gabinete Social ha sido definido como “*un organismo técnico-político de la Presidencia de la República que trabaja en un conjunto de acciones para dar respuestas a las necesidades de la población priorizando el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía*”<sup>132</sup>. Entre sus acciones se puede destacar la presentación del documento “*Paraguay para todos y para todas: propuesta de política pública para el desarrollo social 2010–2020*”, la construcción de un registro único de beneficiarios elegibles para programas sociales, el acceso de Naciones Unidas al Sistema de Administración Financiera del Estado (SIAF) y actualmente, impulsa el proyecto denominado “*Innovación estructural del Poder Ejecutivo*,” que se lleva adelante con la cooperación del PNUD y de la OEA.

A finales de 2010, el Poder Legislativo ha sancionado la ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social que pretende reunir en una sola cartera ministerial varias secretarías y dependencias actualmente dispersas que cumplen actividades afines (como la DIBEN, la SAS, la SEN, la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, la Secretaría de la Mujer, entre otras). Esta ley ha sido vetada por el Poder Ejecutivo en diciembre de 2010.

Aunque el Estado Paraguayo ha orientado sus iniciativas y actuaciones a modernizar la institucionalidad y ha mejorado la asignación del gasto social, los esfuerzos han sido insuficientes para la dimensión del problema y, la mejora de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión, la calidad de los servicios prestados y la equidad, aún constituyen desafíos pendientes.

#### **E. La reforma organizativa e institucional vigente**

El plan de desarrollo del actual gobierno<sup>133</sup> incluye entre sus pilares estratégicos la modernización de la administración pública y el mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas, situándose la reforma organizativa e institucional del gobierno dentro de estos ejes.

---

<sup>130</sup> Decreto 212 del 4 de setiembre de 2008.

<sup>131</sup> Decreto 1799 del 14 de abril de 2009.

<sup>132</sup> Tomado de: <http://www.presidencia.gov.py/gabinetesocial/>

<sup>133</sup> Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013 (PEES).

Sin embargo, las reformas implementadas por las diferentes organizaciones e instituciones no responden a un marco integral de diseño institucional común y único puesto que, en su mayoría, son producto de las políticas sectoriales e institucionales implementadas desde 1992 por los últimos cinco gobiernos.

En este contexto es fundamental hacer una revisión histórica de las reformas institucionales realizadas por el sector agropecuario, así como por otros sectores que se relacionan estrechamente con estos Lineamientos.

### **Reforma organizativa e institucional de sector agropecuario**

El MAG inmediatamente después de la reestructuración de su carta orgánica en 1992, ha iniciado con el apoyo del BID la elaboración del Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF), proponiendo un nuevo régimen institucional para el sector público agropecuario. Este Programa proponía reorganizar el MAG, originalmente constituido por tres viceministerios: Agricultura, Ganadería, y Recursos Naturales y Medio Ambiente, y sus respectivas direcciones, creando la figura de varios entes autárquicos. La reforma propuesta por el PROMODAF no ha sido ratificada por el Parlamento, pero se ha convertido en marco referencial para la reorganización ministerial emprendida entre los años 2000 y 2009. En este marco se han creado seis nuevas entidades autárquicas de servicio público y una secretaría con rango de ministerio en áreas de desarrollo rural, investigación, salud animal y vegetal, cooperativismo, y gestión de recursos forestales y ambiente, reasignando expertos altamente capacitados; asimismo se ha desconcentrado la gestión de cinco escuelas agrícolas transfiriéndolas a las gobernaciones<sup>134</sup>.

Todas estas reformas han sido implementadas con la intención de hacer más eficiente la entrega de los servicios públicos, orientándolos a la demanda y haciéndolos accesibles para los usuarios, respondiendo de este modo a las necesidades sociales cada vez más amplias y diversificadas. En este sentido, aunque las reformas han sido innovadoras, dada la falta de institucionalización de la función coordinadora entre el MAG y las nuevas instituciones, aún existen algunas áreas duplicadas o no cubiertas, situación que pone en riesgo la capacidad administrativa para gestionar integral y eficientemente las políticas sectoriales.

---

<sup>134</sup> 1) Secretaría del Ambiente – SEAM dependiente de la Presidencia de la República: Ley N°. 1561/00; 2) Instituto Nacional de Cooperativismo – INCOOP, Ley No.2157/03; 3) Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra – INDERT: Ley No. 2378/04; 4) Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal – SENACSA, Ley No.2426/04; 5) Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas – SENAVE, Ley No.2459/04; 6) Instituto Forestal Nacional – INFONA, Ley No.3464/08; 7) Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria – IPTA, Ley No. 3788/09; 8) Las escuelas agrícolas transferidas a las respectivas gobernaciones son CEMA, Carlos Antonio López, Mcal. Estigarribia, Ybycui y Yhovy.

Con el fin de subsanar esta situación el gobierno actual ha creado en 2008, a nivel central y local, el denominado Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural (SIGEST)<sup>135</sup>, que tiene por objetivo coordinar las acciones interinstitucionales para la implementación de las políticas. El SIGEST es presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería y participan en él, representantes de diez instituciones<sup>136</sup>, un representante de los Gobiernos Departamentales y un representante de los Gobiernos Municipales. A nivel departamental, el sistema es presidido por la Secretaría de Producción de la respectiva Gobernación, y cuenta con la participación de los representantes de organismos gubernamentales a nivel local, Municipalidades, ONGs, entre otros.

Otra organización interinstitucional creada para la reforma agraria es la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA)<sup>137</sup>, cuyo objetivo principal es la coordinación entre los principales actores involucrados para la solución a los problemas urgentes de los asentamientos y la promoción de la participación de nuevos actores. Está constituida por los representantes de los organismos gubernamentales, organizaciones de los productores rurales, organizaciones sectoriales y los gobiernos departamentales<sup>138</sup>. Su secretaría de gestión está en el INDERT.

Entre las actuaciones realizadas a nivel departamental, el SIGEST con la cooperación financiera y técnica del FIDA<sup>140</sup>, y el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL) con la cooperación de la FAO, se encuentran apoyando la reactivación o la creación de

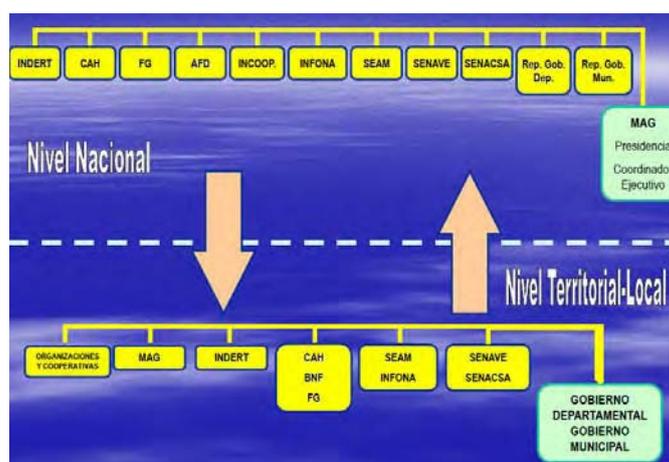


Gráfico 3.5-2: Estructura de SIGEST<sup>139</sup>

<sup>135</sup> El Decreto del Poder Ejecutivo No. 169/08 crea el SIGEST y el Decreto No. 1090/08 amplía su art.5.

<sup>136</sup> 1) INDERT, 2) CAH, 3) FG, 4) AFD, 5) INCOOP, 6) INFONA, 7) SEAM, 8) SENAVE, 9) SENACSA, 10) BNF.

<sup>137</sup> De conformidad con el Decreto N° 838/2008.

<sup>138</sup> SENASA, CONAVI, ANDE, STP, MOPC, MSP y BS, SEN, SAS, IMPRO, DIBEN, MEC, CAH, MAG, INDERT, MJT – SINAFOCAL, INC, INFONA, COPACO, MI, SEAM, SENAVE, MIC, MH, Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Niñez, Procuraduría General, Gobernaciones y Municipios, Organizaciones de Productores Rurales, Organizaciones Sectoriales.

<sup>139</sup> Fuente: M.A.G [http://www.mag.gov.py/SIGEST\\_BASES.pdf](http://www.mag.gov.py/SIGEST_BASES.pdf)

<sup>140</sup> En el marco del Programa de Apoyo para la Gestión del Desarrollo Agrario y Rural con Enfoque Territorial. Paraguay Rural. FIDA.

instancias de coordinación en 5 de los 14 departamentos de la Región Oriental<sup>141</sup>. En el nivel municipal existen además comités coordinadores en 13 municipios<sup>142</sup> de tres departamentos con el apoyo de GTZ<sup>143</sup> y Acción Contra el Hambre (ONG)<sup>144</sup>.

Dado que estas unidades coordinadoras han sido recientemente creadas es aún prematuro realizar una evaluación de sus actuaciones. En todo caso, sus antecedentes aportan importantes sugerencias para elaborar los Lineamientos considerando que la gestión integral y participativa de las políticas es clave para las alianzas estratégicas y la cooperación de los diversos actores. Con ello se evita la superposición de esfuerzos y se posibilita la colaboración, posibilitando la complementariedad de recursos, compartiendo información, superando las barreras sectoriales y administrativas (entre los niveles central y descentralizados), así como otras existentes entre los sectores público y privado.

### **Reforma organizativa e institucional de otros sectores**

Durante el período que siguió a la caída de Stroessner la agenda de reformas del Estado fue manejada por organismos multilaterales cuyas prioridades se centraron en la privatización de las empresas públicas y en promover la participación del sector privado en la provisión de servicios básicos, otorgándole una limitada atención a las reformas del sector público.

Durante la década de 1990 e inicios del nuevo milenio se promulgaron leyes para modificar y actualizar las cartas orgánicas que rigen a cinco ministerios (de los diez existentes), incluyendo Hacienda<sup>145</sup>, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas y Comunicaciones<sup>146</sup>, Relaciones Exteriores<sup>147</sup> e Industria y Comercio<sup>148</sup>. También se crearon nuevos órganos del Poder Ejecutivo, particularmente Secretarías con rango ministerial dependientes de la Presidencia de la República, surgidas con el fin de atender determinadas áreas de políticas, como consecuencia de la demanda doméstica y los compromisos internacionales.

En el año 2000 se promulga la Ley 1.615 "*General de Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central*" y se crea la Secretaría Nacional de Reforma del Estado (SNRE), dependiente de la Presidencia de la República.

---

<sup>141</sup> Concepción, San Pedro, Guairá, Caazapá y Caaguazú.

<sup>142</sup> Belén, Concepción y Horqueta en Concepción. Caaguazú, San Joaquín y Sta. Rosa Mbutuy en Caaguazú. Avaí, Buena Vista, Dr. M. Bertoni, Gral. H. Morínigo, Maciel, San Juan Nepomuceno y Tavaí en Caazapá.

<sup>143</sup> Programa Buen Gobierno Descentralizado y Reducción de la Pobreza de GTZ.

<sup>144</sup> Resultados de las entrevistas realizadas por la firma consultora contratada para EDRIPP.

<sup>145</sup> Ley 109/91.

<sup>146</sup> Ley 2961/06.

<sup>147</sup> Ley 1635/00.

<sup>148</sup> Ley 167/93.

En el 2004 se crea el Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP)<sup>149</sup> apoyado en una Unidad Técnica, con el objeto de orientar el proceso de modernización del Estado contemplado en el Programa de Gobierno 2003–2008. Se conforman también órganos colegiados auxiliares a la gestión del Poder Ejecutivo, como por ejemplo el Equipo Económico Nacional<sup>150</sup>, el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT)<sup>151</sup>, el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)<sup>152</sup>, y el Consejo de Empresas Públicas<sup>153</sup>.

El MH por su parte, inicia una serie de reformas internas tendientes al fortalecimiento de entidades ya existentes para mejorar su gestión<sup>154</sup>, impulsa la creación de nuevas unidades para fortalecer la administración y control<sup>155</sup>; el desarrollo del gobierno electrónico<sup>156</sup> para ganar eficiencia y transparencia y el mejoramiento de la coordinación interinstitucional.

El actual gobierno de Fernando Lugo, a través de un decreto presidencial<sup>157</sup> ha reorganizado el Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP) e impulsa un Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo.

---

<sup>149</sup> Decreto Número 2577 del 14 de mayo de 2004. Crea el CPMAP integrado por el Presidente de la República, los Ministros de Hacienda, Agricultura y Ganadería, Obras Públicas y Comunicaciones, Industria y Comercio, Asesor Económico, Ministro Secretario General, Relaciones Exteriores, Educación y Cultura, Asesor Jurídico, Secretario Privado de la Presidencia y Secretario Ejecutivo de la Función Pública.

<sup>150</sup> Decreto N° 89/2003 y Decreto N° 162/2008. Por los cuales se integra el Equipo Económico Nacional y se establecen sus funciones. El EEN es presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por otros 3 ministros y el Presidente del BCP.

<sup>151</sup> Ley N° 1028/97, modificada parcialmente por Ley N° 2279/03 y Decreto N° 8146/06 que establece el organigrama del CONACYT.

<sup>152</sup> Decreto N° 14.778/01.

<sup>153</sup> Decreto N° 163 del 25 de agosto de 2008.

<sup>154</sup> Subsecretarías de Estado de Administración Financiera y de Tributación, Dirección General de Aduanas, Abogacía del Tesoro, Dirección General de Presupuesto Plurianual, Auditoría Interna, Dirección Nacional de Catastro.

<sup>155</sup> i) la Unidad Técnica de Presupuesto por Resultados (2004), ii) la Unidad Central de Inversión Pública (2003); iii) la Unidad Técnica de Descentralización (2004); iv) la Unidad de Ambiente de Negocios; v) la Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana (2003); y vi) la Unidad Académica (2005).

<sup>156</sup> Se destaca la creación del Centro Informático (2004) que centralizó los sistemas informáticos que administraban recursos del Estado (Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH), Sistema de Jubilaciones y Pensiones (JUPE), Sistema de Contabilidad (SICO), y Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE)), y puso en operación nuevos servidores para la Red Metropolitana del Sector Público), y del Portal Electrónico de Contrataciones Públicas.

<sup>157</sup> Decreto N° 5327 del 28/10/10.

### **Privatización de empresas públicas**

En Paraguay a diferencia de otros países que atravesaron por una ola de privatizaciones de empresas públicas, la privatización si bien existió, no fue de gran envergadura. En este proceso, respaldado principalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se observan dos momentos, uno a inicios de la década del '90 y el otro al inicio del nuevo milenio.

Así, en 1991 fue aprobada una ley de privatización<sup>158</sup> y en 1992 se estableció un Consejo de Privatización, el cual elaboró una lista de cinco empresas públicas a ser privatizadas de la cuales, cuatro fueron efectivamente logradas:

- ⇒ la Flota Mercante del Estado (FLOMERES) que pasa a ser una sociedad anónima FLOMERPASA;
- ⇒ Líneas Aéreas Paraguayas (LAP) que transfiere los activos y pasivos a una sociedad anónima, LAPSA;
- ⇒ Aceros del Paraguay (ACEPAR) convertida en ACEPAR SA y vendida al consorcio COSIPAR;
- ⇒ la Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL) que se transforma en CAPASA, una sociedad anónima que sigue siendo de propiedad estatal; y
- ⇒ el Ferrocarril Central "Carlos Antonio López", que nunca concluyó el proceso.

En esta primera etapa también se incluyeron a 7 silos de granos del Estado y la planta de Fertilizantes del Paraguay (FERTIPAR).

Las controversias generadas en torno al proceso de venta de estas empresas y las acusaciones de su mala administración suscitaron amplia oposición hacia el programa de privatización, derivando en el bloqueo del proceso. No obstante, a inicios del nuevo milenio se impulsó una segunda iniciativa de privatizaciones al promulgarse la Ley N° 1.615/00 y crearse la Secretaría Nacional de Reforma del Estado. La empresa pública de telefonía básica (Administración Nacional de Telecomunicaciones, ANTELCO) se convirtió en una empresa de capital accionario bajo el régimen de sociedad anónima sujeto a las regulaciones privadas, aunque con 100% de capital estatal, pasando a denominarse Corporación Paraguaya de Comunicaciones S.A. (COPACO).

Finalmente, al cabo de dos años por Ley 1.932/02 las privatizaciones fueron suspendidas *“por el tiempo necesario, hasta recuperar la debida transparencia del proceso y que cuente con la plena recuperación de la confianza de la ciudadanía”*.

---

<sup>158</sup> Ley 126/91. Que establece un régimen de privatización de empresas del Estado.

Según Masi (2009) actualmente continúan operando 8 empresas estatales. Dos de ellas actúan como monopolios en los servicios de electricidad (ANDE) y comunicaciones (COPACO); una continúa en manos del Estado por consideraciones estratégicas que es el petróleo (PETROPAR); y las cinco restantes se mantienen como empresas públicas sin que las mismas entren en ninguna de las categorías anteriores (agua, ESSAP; Correo Paraguayo; cemento, INC; puertos públicos, ANNP; y Ferrocarriles, actualmente inactivo). Estas empresas afrontan importantes déficits en su gestión técnica, administrativa y financiera.

El Poder Ejecutivo adoptó en el 2006, una Estrategia Integral para mejorar la eficiencia de las Empresas del Estado y la calidad y cobertura de los servicios que estas proveen, consistente en la creación del Consejo Supervisor<sup>159</sup>, la formulación e implementación de Contratos de Gestión de Resultados y la implementación del Tablero de Control. Actualmente, estas funciones están a cargo del Consejo de Empresas Públicas<sup>160</sup> con el apoyo de la Unidad de Monitoreo<sup>161</sup>, como órgano interno del mismo. Está pendiente en el Congreso Nacional la aprobación de la Ley de creación del Consejo de Empresas Públicas.

### **3.5.2 Descentralización**

#### **A. Ley Básica**

La Constitución Nacional de 1992 definió en su artículo 1 el carácter unitario y descentralizado del Estado paraguayo pero hasta el presente no se ha promulgado, a pesar de varios esfuerzos tentativos, una Ley reglamentaria de dicho artículo constitucional por lo que existe un vacío legal que defina las competencias, los recursos y el sistema de articulación de los tres niveles de gobierno territorial definido en la Constitución.

De ahí que promulgación de una Ley básica y la reordenación de las facultades de los tres niveles administrativos existentes en el Paraguay constituyen un importante desafío para los próximos años. Las Municipalidades han sido establecidas de conformidad con la Ley de Municipalidades en el año 1872 y sus facultades han sido definidas mediante 1 varias leyes orgánicas municipales, las últimas fueron las de 1954, 1987 y 2009<sup>162</sup>. Las municipalidades, como instituciones gubernamentales, tienen una historia más larga en tanto que las Gobernaciones son recientemente creadas por la Constitución de 1992.

---

<sup>159</sup> Decreto 8713/06.

<sup>160</sup> Decretos N° 163/08 y 1432/09.

<sup>161</sup> Decreto 955/08.

<sup>162</sup> Ley N° 915 Ley N° 222/54, Ley 1.294/87 y Ley 3966/09 “Orgánica Municipal”.

Al no existir una Ley Marco de descentralización que demarque taxativamente las facultades entre los niveles administrativos, por lo que su respectivo alcance es aún ambiguo. El Proyecto de Ley para el marco de Descentralización en Paraguay elaborado en 2008, establece un nuevo marco estructural básico estratificado para las gobernaciones, el cual está constituido por: a) la administración central del Estado; b) la administración descentralizada del Estado (organismos administrativos descentralizados incluyendo el Banco Central, universidades nacionales, empresas estatales, y otras); c) 17 gobernaciones; d) 236 municipalidades; y e) el Consejo Nacional de Descentralización, encargado de gestionar las políticas de descentralización y la coordinación interinstitucional.

Sin embargo, este proyecto de ley no se ha institucionalizado al haber sido rechazado en la Cámara de Senadores en diciembre de 2009, dejando pendiente en consecuencia, el proceso de reordenación de las facultades y funciones básicas administrativas. Este rechazo fue consecuencia de una serie de cuestionamientos y deficiencias resaltados durante su discusión.

## **B. Descentralización administrativa**

Dentro de este contexto, el proceso de descentralización administrativa está siendo impulsado por cada dependencia o sector y se encuentra en fase de desarrollo. Así, el Ministerio de Hacienda ha creado en 2004 la Unidad Técnica de Descentralización, con el fin de reforzar la rendición de cuentas, la transparencia de la distribución de royalties y las compensaciones otorgadas a las gobernaciones y municipalidades de conformidad con la Ley No. 1309/98<sup>163</sup>. En 2010 se ha conformado la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM)<sup>164</sup> dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, que propone como innovaciones centralizar la atención y servicios a las Gobernaciones y Municipalidades (GM), reducir la burocracia en los procesos de transferencia de recursos financieros, la apertura de una Unidad de Administración Financiera (UAF) especializada para la gestión de transferencias a GM, y contribuir en la coordinación entre los tres niveles de Gobierno para promover el desarrollo de los territorios.

Por su parte la STP ha creado la Dirección General de Desarrollo Territorial e Integración Regional con el objetivo de apoyar el proceso de Descentralización en el país. En el marco del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), se ha apoyado el diagnóstico institucional, el

---

<sup>163</sup> Ley 1.309 de la distribución y depósito de los denominados Royalties y Compensaciones en Razón de Territorios inundados a los Gobiernos Departamentales y Municipales.

<sup>164</sup> La Resolución MH N° 410/2010 crea la UDM en sustitución de la Unidad de Descentralización que había sido la unidad operativa del Programa de Capacitación y Asistencia Técnica para Departamentos y Municipios (PROCADEM).

diagnóstico departamental y la elaboración de planes de desarrollo de las administraciones locales, dando como resultado el diseño de los Planes de Desarrollo Departamental a nivel de las gobernaciones y, de los Planes de Desarrollo Municipal o Distrital a nivel de los municipios.

La SEAM está impulsando la creación de sus representaciones en las respectivas gobernaciones, en el marco de la descentralización de las facultades y funciones con el fin de reforzar las iniciativas de la conservación ambiental y la gestión de los recursos naturales.

Por su parte la reforma del sector de salud, la más antigua, crea el Sistema Nacional de Salud (SNS)<sup>165</sup> que sienta las bases legales para la transferencia de los servicios básicos de salud a los niveles locales, es decir a los gobiernos departamentales y municipales, promoviendo la descentralización sanitaria local, la participación ciudadana y la autogestión en salud como estrategias para el desarrollo del SNS<sup>166</sup>. Posteriormente, en 2006, se refuerzan las funciones transferidas a los Consejos de Salud de las gobernaciones y municipalidades con la transferencia de recursos financieros.

### **C. Descentralización financiera**

El proceso de descentralización financiera ha avanzado gradualmente gracias al incremento en la transferencia de recursos financieros a los gobiernos locales. La Constitución de 1992 además de garantizar la facultad de las gobernaciones y municipalidades de retener sus propios recursos, estableció el marco básico de la redistribución del impuesto al activo fijo hacia los gobiernos descentralizados. La Ley Orgánica del Gobierno Departamental de 1994 establece las tasas de redistribución del impuesto al valor agregado, impuestos locales, impuesto al activo fijo e impuesto sobre apuestas entre otros, reforzándose así los ingresos fiscales. Por otro lado, en 1998 se establece por Ley<sup>167</sup> la tasa de distribución de los royalties derivados de las dos entidades binacionales, Itaipú y Yacyretá, al Gobierno Central, a las gobernaciones y municipalidades. Adicionalmente, en 2006 se reglamenta el uso de los royalties para garantizar su aplicación prioritaria para los proyectos de desarrollo<sup>168</sup>. Desde entonces los royalties se han convertido en importantes fuentes financieras para los gobiernos descentralizados y el monto viene incrementándose año tras año, tal como se observa en la Gráfico 3.5-3. Dentro de este contexto, el fortalecimiento de las funciones administrativas que garanticen el uso y aplicación adecuada y justa de los royalties, constituye un importante desafío, al igual que la asistencia a la

---

<sup>165</sup> Ley 1032/96 y modificado por Ley 3.007/06.

<sup>166</sup> Decreto 19.966/98.

<sup>167</sup> Ley 1.309 de la distribución y depósito de los Royalties y Compensaciones en Razón de Territorios inundados a los Gobiernos Departamentales y Municipales/98.

<sup>168</sup> Ley 2.279/2006.

descentralización administrativa actualmente otorgada que tiene por finalidad responder a estas necesidades.

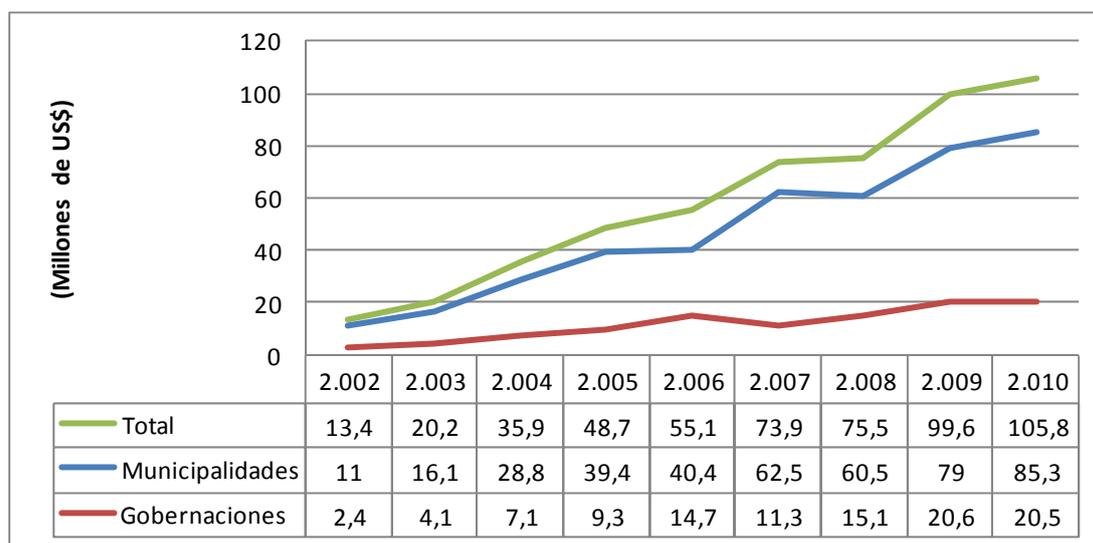


Gráfico 3.5-3: Transferencia de royalties a gobernaciones y municipalidades<sup>169</sup>

De esta manera, el MH está promoviendo el desarrollo regional aplicando adecuadamente las transferencias del Royalties. Durante los años 2010 y 2011 se han impulsado una serie de reformas como medidas de fortalecimiento institucional que incluyen el inicio del PROCADDEM<sup>170</sup> con el fin de fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos departamentales y municipales, la creación de la Unidad de Departamentos y Municipios (UDM) bajo el control de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF), y el fortalecimiento<sup>171</sup> de sus facultades para coordinar la asistencia técnica y otros servicios que ofrece el MH a los departamentos y municipios.

De esa forma y como requisitos de la evaluación para el otorgamiento de la transferencia de Royalties a los departamentos y municipios, quedó establecida la obligación de entregar los informes de contabilidad del año precedente a principios de cada año fiscal<sup>172</sup>, pudiendo la

<sup>169</sup> Fuente: CADEP-OFIP con datos de la Dirección de Política Fiscal, M.H. 2.011.

<sup>170</sup> Mediante la Resolución MH N° 246 de fecha julio de 2010. El PROCADDEM incluye el fortalecimiento institucional en las áreas de gestión financiera, planificación, implementación de proyectos y programas, prestación de los servicios públicos, iniciativas para el desarrollo comunitario, participación civil, género, inclusión social, sostenibilidad ambiental entre otros.

<sup>171</sup> Ley 4249/2011 y el Decreto 6071/2011.

<sup>172</sup> De conformidad con el Artículo 159 de la Ley 4249/2011, todas las municipalidades quedaron obligadas, a partir del 28 de febrero de 2011, a entregar a la SSEAF del MH los resultados y el estado real del balance del año fiscal anterior en el formato establecido. En el caso del incumplimiento, el MH puede suspender temporalmente el otorgamiento de los royalties.

UDM suspender temporalmente el otorgamiento de las transferencias de Royalties<sup>173</sup> a aquellas instituciones que no hayan cumplido con esta obligación<sup>174</sup>. Así también, al centralizar el manejo de fondos de los programas y proyectos en una sola Unidad de Administración Financiera (UAF)<sup>175</sup> se ha logrado simplificar el proceso de gastos<sup>176</sup>.

Estas reformas tienen como objetivo emprender el fortalecimiento institucional del MH para mejorar la transparencia y la eficiencia del manejo de Royalties de manera centralizada y eficiente, en apoyo al desarrollo de capacidades de los gobiernos locales y preparar así el terreno para completar en el futuro la descentralización puesto que actualmente, la capacidad de los gobiernos locales no está lo suficientemente consolidada.

### **3.5.3 Situación actual y desafíos de la capacidad de gestión administrativa**

Existen múltiples problemas que a nivel central y local deben ser resueltos en cuanto a la capacidad de gestión de los organismos públicos. El equipo de este estudio ha analizado y evaluado 10 organismos públicos centrales, cuatro gobernaciones<sup>177</sup> y cuatro municipalidades<sup>178</sup>, correspondiendo una gobernación y una municipalidad por cada Sub-región. Los criterios analizados fueron: a) planes de desarrollo; b) gestión de presupuestos según metas; c) gestión financiera; d) gestión de implementación de proyectos; e) monitoreo y evaluación de las operaciones rutinarias; y f) gestión de recursos humanos. Para el efecto, se consolidaron los resultados de otros estudios y se recopilaron informaciones a través de talleres. Así se esclareció la situación actual de la capacidad administrativa en el Paraguay cuyos resultados se resumen a continuación.

#### **A. Evaluación general de los tres niveles administrativos**

La capacidad administrativa de los diez organismos públicos centrales analizados ha sido en promedio más alta que el promedio de las cuatro gobernaciones y cuatro municipalidades, y la

---

<sup>173</sup> De acuerdo con la información obtenida del MH, solo 199 de los 236 municipios entregaron los informes de contabilidad.

<sup>174</sup> Decreto 6071/2011, Art. 258.

<sup>175</sup> Decreto 6071/2011, Art. 274.

<sup>176</sup> De acuerdo con el asesor de JICA de la UDM del MH, se simplificaron los procesos de aprobación de quince a cinco pasos aproximadamente. En cuanto a la rigidez del presupuesto del sector público, las propias instituciones gubernamentales han señalado durante el estudio sobre la capacidad del sector público del EDRIPP, que la agilidad de los procedimientos y la flexibilidad de modificar su aplicación en medio del año fiscal constituyen los desafíos a abordar próximamente.

<sup>177</sup> Cuatro departamentos: Cordillera, Itapúa, Concepción y Caazapá.

<sup>178</sup> Cuatro municipios: Arroyo y Esteros, Obligado, Horqueta y Caazapá.

brecha de capacidades entre organismos ha sido relativamente menor en los organismos públicos centrales. El promedio general de los seis criterios generales ha sido de 3,2 puntos a nivel central; 2,2 puntos a nivel departamental y de 1,6 puntos a nivel municipal. El promedio de la capacidad administrativa a nivel departamental se sitúa en el término medio entre el nivel central y el municipal, existiendo una gran brecha de capacidades entre departamentos; es decir, mientras que algunos disfrutaban de una capacidad equiparable a la de los organismos centrales, otros tienen una capacidad menor que algunas municipalidades. Se aprecia una variación de 0,7 puntos a nivel central (entre 2,7 y 3,4 puntos), 1,9 puntos a nivel departamental (entre 1,4 y 3,3 puntos), y de 1,7 puntos a nivel municipal (entre 0,9 y 2,6 puntos). Si bien se ha encontrado una brecha relativamente grande entre las municipalidades, en términos generales su capacidad es menor que los organismos centrales.

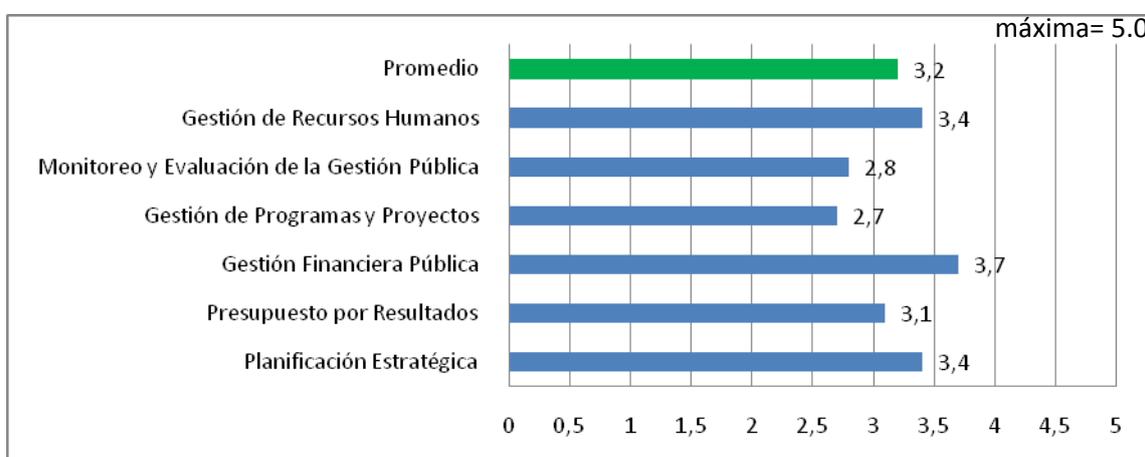
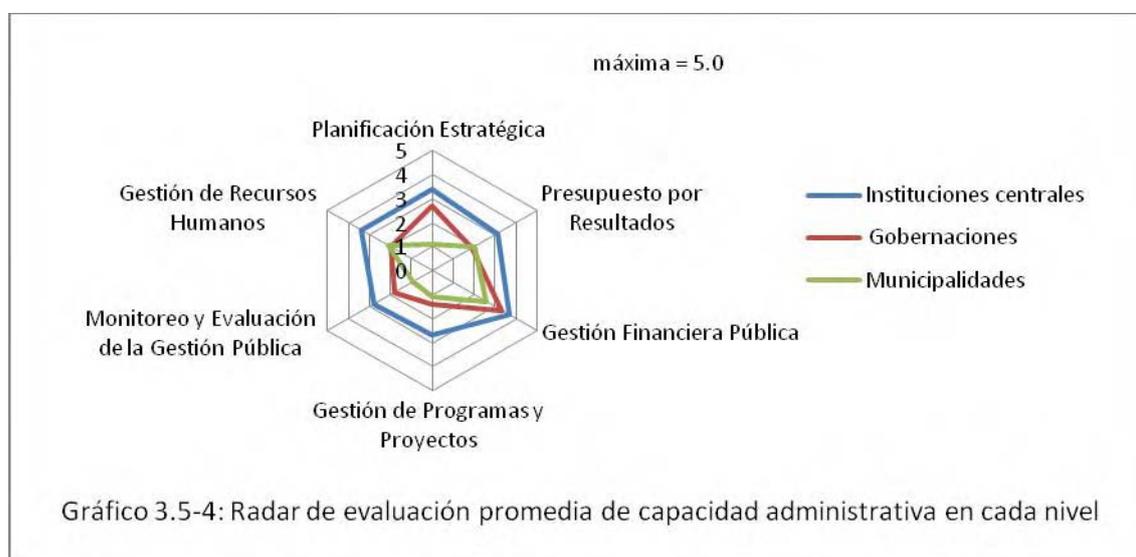


Gráfico 3.5-5: Evaluación de capacidad administrativa de instituciones a nivel central

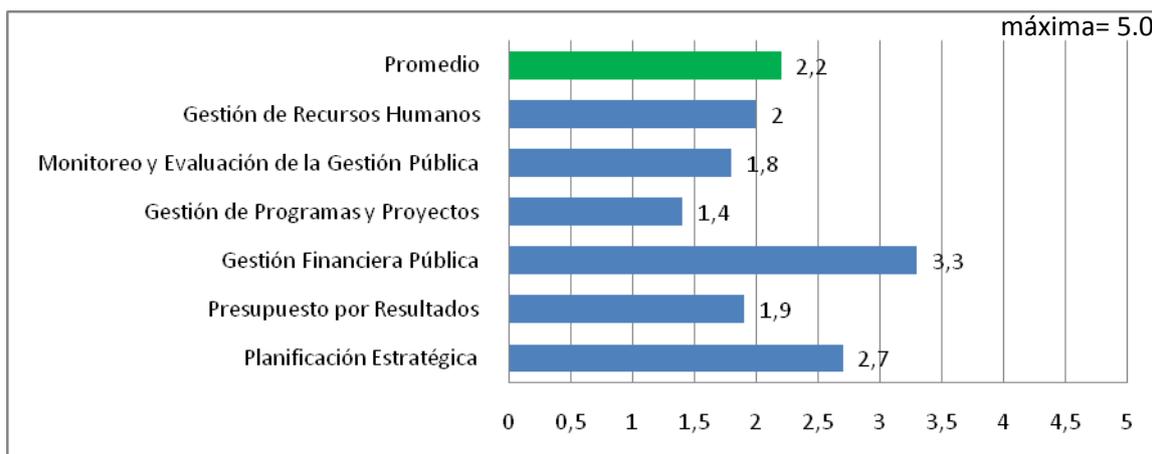


Gráfico 3.5-6: Evaluación de capacidad administrativa de gobiernos departamentales

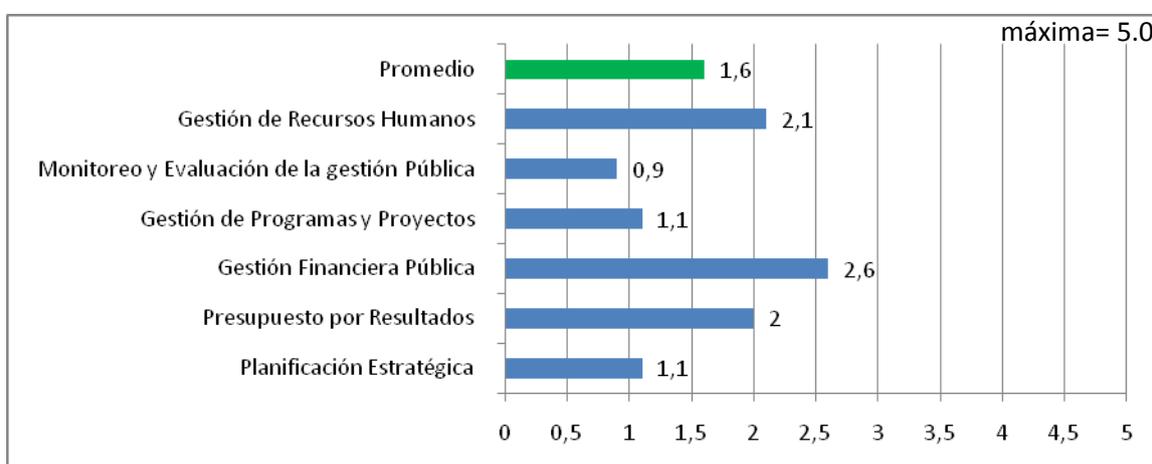


Gráfico 3.5-7: Evaluación de capacidad administrativa de gobiernos municipales

**Desagregado según criterios, se obtuvo un promedio relativamente alto en la “gestión financiera” tanto a nivel central como local.** Una de las principales razones está en los esfuerzos realizados por el MH para fortalecer la capacidad de la gestión financiera de estos organismos. Se deduce que estos esfuerzos se manifiestan en los resultados positivos logrados en el sistema de legislación tributaria<sup>179</sup>, mayor transparencia del manejo de royalties<sup>180</sup>, normalización de los procedimientos de adquisición, normalización de los procedimientos de solicitud de presupuestos<sup>181</sup>, sistematización de la información de gestión financiera<sup>182</sup>, e implementación del programa de desarrollo de capacidades<sup>183</sup>, entre otros.

<sup>179</sup> Ley No 2.421 de Adecuación Fiscal del 2004, entre otros.

<sup>180</sup> De conformidad con el Artículo 159 de la Ley 4249/2011, todas las municipalidades quedaron obligadas, a partir del 28 de febrero de 2011, a entregar a la SSEAF del Ministerio de Hacienda los resultados y el estado real del balance del año fiscal anterior en el formato establecido. En el caso del incumplimiento, el Ministerio de Hacienda puede suspender temporalmente el otorgamiento del royalty.

<sup>181</sup> Método de Estandarización de Control de Institución Pública: MECP.

**Para los criterios de gestión e implementación de proyectos y monitoreo y evaluación de las operaciones rutinarias, el promedio ha sido bajo tanto a nivel central como local.** Entre las posibles causas se menciona la falta de legislación que obligue a la gestión sistemática de los proyectos y operaciones en general, actualmente circunscripta a los proyectos de cooperación externa. Un proyecto implementado por un donante externo está sujeto al monitoreo y evaluación sistemática aplicando los criterios establecidos por el respectivo donante. Sin embargo, los proyectos implementados por el propio gobierno solo están sujetos a los procedimientos de evaluación y fiscalización del presupuesto bajo el control del MH y a algunas gestiones de la Contraloría General de la República.

**La capacidad de los gobiernos locales para elaborar planes de desarrollo aún no es suficiente.** El promedio de la capacidad de planificación de los planes de desarrollo va bajando desde el nivel central, al departamental y municipal, en este orden (de 3,4 puntos, 2,7 puntos, 1,1 puntos, sobre cinco puntos posibles). Los recursos humanos de los ministerios y los organismos públicos centrales cuentan con conocimientos y técnicas de elaboración de planes (desarrollo participativo, marco lógico, etc.) y también existen algunas instituciones (como el MAG y la STP) que cuentan con facilitadores para el desarrollo participativo. De esa forma, siete de los diez ministerios han elaborado con esfuerzos propios planes de desarrollo nacionales y/o sectoriales. Estos hechos demuestran que los mismos están dotados de una determinada capacidad de planificación.

---

<sup>182</sup> Sistema Informático de Administración Financiera – SIAF y Sistema de Contabilidad – SICO

<sup>183</sup> Capacitación dirigida a departamentos y municipios a través del Programa PROCADEM.

Cuadro 3.5-1: Plan de desarrollo del Gobierno Central

Nombre de Instituciones	Planes Nacionales	Planes Sectoriales	Planes Institucionales	POA/PAI
Gabinete Social	PPDS <sup>184</sup>			✓
STP			PEI <sup>185</sup>	✓
SEAM		PAN <sup>186</sup>		✓
MH	PEES <sup>187</sup>			✓
MOPC		PE <sup>188</sup> PNSV <sup>189</sup>		✓
MEC		PNE <sup>190</sup>		✓
MAG		MEA <sup>191</sup>		✓
MSP y BS		PNSIN <sup>192</sup>		✓
MIC				✓
INDERT				✓

Fuente: Tabla preparada por el Equipo de Estudio de JICA para EDRIPP con base en informaciones obtenidas de las Páginas Web de las instituciones gubernamentales del Paraguay y a entrevistas realizadas. Enero de 2011.

De los 14 departamentos de la Región Oriental, existen once departamentos<sup>193</sup> que cuentan con sus respectivos Planes Estratégicos Institucionales (PEI) en los que se establecen las estrategias de acción; sin embargo, solo cinco<sup>194</sup> de ellos (35,7%) tienen elaborados sus respectivos Planes de Desarrollo Departamental (PDD) que viene a ser el plan de desarrollo socioeconómico de cada región. Por otro lado, también es cierto que existen algunos departamentos dotados de una alta capacidad de gestión de planes. Por ejemplo, dentro del Área del Estudio, el Departamento de Cordillera cuenta tanto con el PEI como con el PDD. Así también el Departamento de Itapúa ha obtenido un puntaje relativamente alto con 3,2 y 4,3 puntos, respectivamente. Ambos departamentos han venido fortaleciendo su capacidad de planificación de desarrollo a través de diversos proyectos implementados por diferentes donantes<sup>195</sup>.

<sup>184</sup> La Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-20.

<sup>185</sup> Plan Estratégico Institucional 2007-2012.

<sup>186</sup> Política Ambiental Nacional.

<sup>187</sup> Plan Estratégico Económico y Social 2008/2013.

<sup>188</sup> Plan Estratégico 2008-2013.

<sup>189</sup> Plan Nacional de Seguridad Vial 2008-2013.

<sup>190</sup> Plan Nacional de Educación 2024.

<sup>191</sup> Marco Estratégico Agrario 2009/2018.

<sup>192</sup> Plan Nacional de Salud Integral de la Niñez 2008-2012.

<sup>193</sup> 11 departamentos: Concepción, San Pedro, Cordillera, Caaguazú, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú y Caazapá.

<sup>194</sup> 5 departamentos: San Pedro, Cordillera, Paraguari, Canindeyú, Caazapá.

<sup>195</sup> De acuerdo con las entrevistas complementarias en los gobiernos departamentales.

Cuadro 3.5-2: Planes de desarrollo departamentales

Gobernaciones	Planes de Desarrollo Departamental (PDDs)	Planes de Estratégico Institucional (PEIs)	Planes de Operación Anual (POAs)
Concepción		✓	✓
San Pedro	✓	✓	✓
Cordillera	✓	✓	✓
Caaguazú		✓	✓
Caazapá	✓	✓	✓
Itapúa		✓	✓
Misiones		✓	✓
Paraguarí	✓		✓
Alto Paraná		✓	✓
Ñeembucú		✓	✓
Amambay		✓	✓
Canindeyú	✓	✓	✓
Central			✓
Guaira			✓

Fuente: Tabla preparada por el Equipo de Estudio EDRIIP con base en la información obtenida a través de las entrevistas. Octubre de 2010.

Cuadro 3.5-3: Municipalidades con su propio plan de desarrollo

Municipalidad	Belén, Concepción, Loreto, Horqueta, Yby Yaú, San Estanislao, Caaguazú, Dr. Cecilio Báez, R.I. 3 Corrales, San Joaquín, Repatriación, Yhú, Abaí, Buena Vista, Dr. Moisés S. Bertoni, General H. Morínigo, San Juan Nepomuceno, Paraguarí, Jesús, Bella Vista,* Hohenau,* Obligado,* Nueva Alborada, Santa Rita, Itakyry. (25 municipalidades en total)
---------------	--

\*El conjunto de las 3 municipalidades, Bella Vista, Hohenau y Obligado han hecho un Plan de Desarrollo Territorial de Colonias Unidas en julio 2008.

Fuente: Tabla preparada por el Equipo de Estudio de JICA para EDRIIP con base en la información obtenida a través de las entrevistas. Octubre de 2010.

El promedio de evaluación de las cuatro municipalidades ha sido bajo, de 1,1 puntos. El hecho de que solo 25 de las 215 municipalidades de la Región Oriental (aprox. 11,6%) cuente con su respectivo plan de desarrollo municipal (PDM) indica que el desarrollo de la capacidad en este campo constituye un desafío a abordar en los próximos años. Aunque existen algunas municipalidades altamente capacitadas, existiendo una gran brecha entre las mismas. Por ejemplo, la Municipalidad Obligado ha obtenido un puntaje relativamente alto de 2,6 puntos, porque cuenta con su plan de desarrollo territorial que ha sido elaborado en un esfuerzo conjunto con otras dos municipalidades cercanas. Ésta convoca a reuniones comunales con la participación de diversos actores sociales<sup>196</sup> de conformidad con las resoluciones municipales a fin de elaborar el plan operativo anual y el presupuesto anual, así como para informar sobre las acciones ejecutadas cada año. En este sentido, se están realizando grandes esfuerzos para establecer un mecanismo de diálogo directo con la sociedad civil como una unidad básica territorial, a través de la participación de la sociedad civil y la divulgación de informaciones.

<sup>196</sup> Participación de los centros educativos, organismos civiles, comités de salud comunitaria, comités educativos comunitarios, asociaciones de productores, etc.

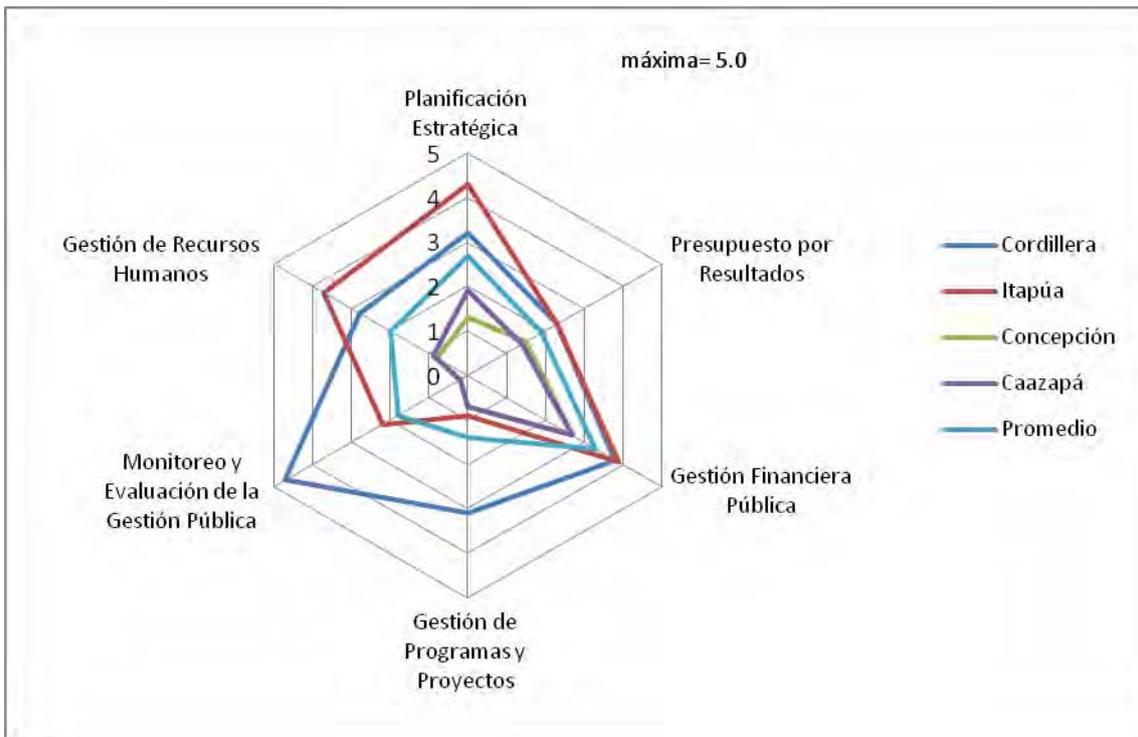


Gráfico 3.5-8: Evaluación de capacidad administrativa de gobiernos departamentales

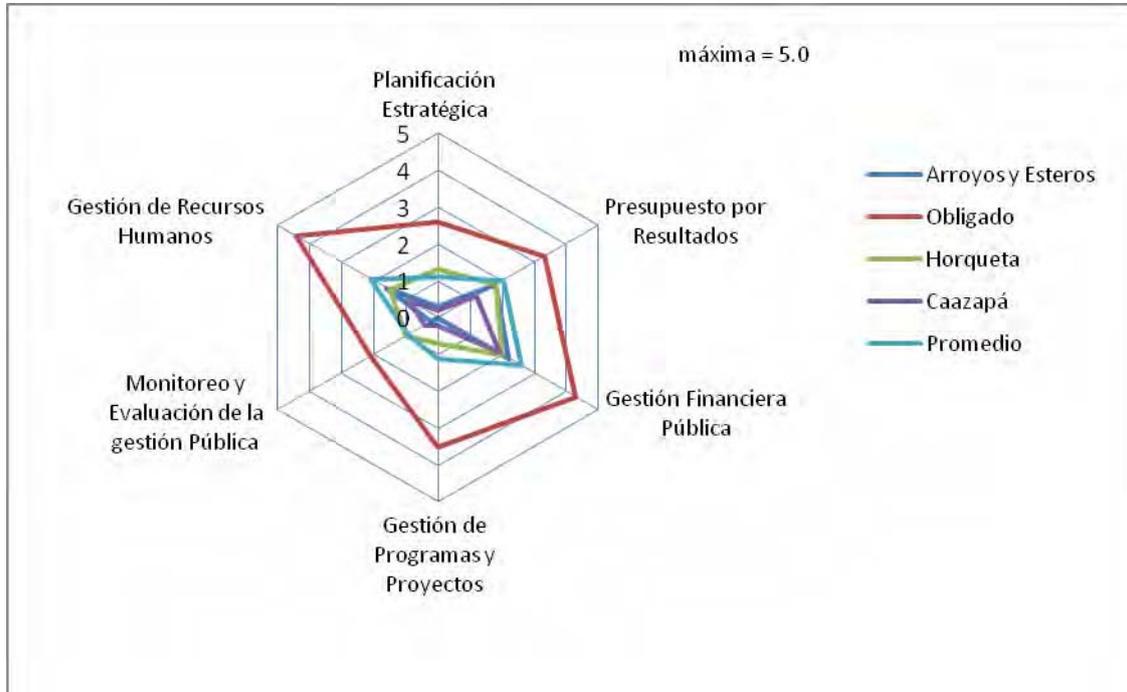


Gráfico 3.5-9: Evaluación de capacidad administrativa de gobiernos municipales

## **B. Desafíos a abordar en cada nivel administrativo**

A continuación se indican los principales desafíos del sector administrativo central y local, identificados a través del análisis de los resultados de la evaluación de la capacidad administrativa y de las entrevistas complementarias realizadas en el presente Estudio.

### **A nivel central**

**Falta de participación de diversos actores sociales en el proceso de planificación.** Aún no son suficientes la coordinación intra-institucional, la participación y coordinación entre las unidades responsables con el Ministerio de Hacienda para mantener un esquema de cooperación en los procesos de planificación y presupuesto, la coordinación interinstitucional para la complementación mutua, y las oportunidades de participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo. Para promover la descentralización y el enfoque territorial es sumamente importante implementar un mecanismo institucional para ofrecer mayores oportunidades a diversos actores sociales (industriales, públicos y académicos), así como para asegurar las opiniones y acciones coordinadas y concertadas con los gobiernos locales y otros ministerios e instituciones.

**Falta de flexibilidad en los procedimientos presupuestarios.** Las facultades relacionadas con el sistema presupuestario del Paraguay están concentradas en el MH. Además de la complejidad de los procedimientos presupuestarios<sup>197</sup>, estos están estructurados en forma vertical dentro de cada organismo, lo que hace que se demore aún más la aprobación del presupuesto cuando algún responsable esté ausente. Por ésta y otras causas, la modificación del presupuesto a la mitad del año fiscal requiere de un tiempo excesivamente largo, impidiendo la implementación oportuna de las medidas y estrategias necesarias<sup>198</sup>. Actualmente, se están realizando los preparativos necesarios para fortalecer la gestión de las finanzas públicas y fortalecer las capacidades de gestión financiera de los gobiernos locales<sup>199</sup> bajo el liderazgo del MH. Estas iniciativas incluyen la simplificación de los procedimientos de aprobación de presupuesto dentro del MH<sup>200</sup>. El mejoramiento de estos procedimientos requiere de un cuidadoso actuar dentro del marco de descentralización financiera tomando en cuenta la capacidad de gestión de los diferentes ministerios, organismos públicos y gobiernos locales. Es necesario racionalizar

---

<sup>197</sup> Se encontró un caso extremo en el que los procedimientos de aprobación de los gastos de royalties constaban de aproximadamente 15 pasos solo dentro del MH, según el asesor de JICA en ese Ministerio.

<sup>198</sup> Para ampliar los recursos de los técnicos extensionistas de la DEAg-MAG, recientemente fue aprobado el presupuesto necesario cuando ya había terminado el ciclo de cultivo de los rubros seleccionados (según la información obtenida por los extensionistas de la DEAg en un taller realizado por el EDRIPP).

<sup>199</sup> Resolución Ministerial N° 246 del MH, julio de 2010. Que aprueba el PROCADDEM.

<sup>200</sup> Decreto N° 6071/2011, Artículo 274.

los procedimientos integrales en armonía con el desarrollo de capacidades institucionales bajo las iniciativas del MH, procurando evitar una transferencia prematura de las facultades.

**Falta de un sistema de monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión pública.** Los proyectos implementados por la cooperación de diferentes donantes están sujetos al monitoreo y evaluación siguiendo la metodología establecida por cada donante. La información es compartida entre las organizaciones involucradas y dada a conocer al público en general a través de Páginas Web o documentos. Por su parte, el MH ha conformado la Unidad Central de Inversión Pública<sup>201</sup> e iniciado un proceso de fortalecimiento<sup>202</sup> de sus capacidades de análisis de viabilidad, de gestión de riesgos y de monitoreo de garantías y pasivos generados por Concesiones y Alianzas Público-Privadas. Por otro lado, en los proyectos de inversión pública implementados con los recursos propios del Gobierno del Paraguay, el monitoreo y la evaluación se centran en la fiscalización del presupuesto<sup>203</sup>, ya que no están obligados legalmente a la implementación del monitoreo y evaluación con enfoque integral<sup>204</sup>. El monitoreo y la evaluación a más de asegurar mayor efectividad y transparencia en la implementación de los proyectos, también son importantes para fortalecer la cooperación mutua entre los diferentes actores al compartir información, y para formular proyectos más efectivos.

Como una medida para subsanar esta situación, se propone que el Gobierno Central fortalezca la implementación del SISPLAN. La STP ha elaborado en 2008 el denominado Sistema de Planificación (SISPLAN)<sup>205</sup> para normalizar la gestión de todos los planes de desarrollo nacional, departamentales, municipales y sectoriales, así como los principales proyectos de inversión pública, aplicando el ciclo de proyecto constituido por la planificación, contratación, implementación, gestión de presupuesto, monitoreo y evaluación. Así, se inició en dicho marco el apoyo a los gobiernos departamentales y municipales en los procesos de monitoreo y evaluación. Muchos de los planes de desarrollo departamentales y municipales elaborados desde entonces hasta la fecha han sido elaborados con el apoyo de la STP y el MH<sup>206</sup>. Esto podría convertirse en una herramienta efectiva para lograr la cooperación mutua a través de los diferentes planes de desarrollo, incluyendo los proyectos y el fortalecimiento de la coordinación de los planes y el presupuesto, al centralizar la información de los planes de desarrollo, que

---

<sup>201</sup> Decreto N° 3704/ 2009.

<sup>202</sup> Resolución MH N° 324 de Octubre de 2010.

<sup>203</sup> El sistema de evaluación de presupuestos implementado en el marco del Programa PROCADEM es uno de ellos.

<sup>204</sup> Por lo general, se aplican cinco criterios de evaluación establecidos por el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): relevancia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad e impacto.

<sup>205</sup> [http://www.stp.gov.py/sisplan\\_que](http://www.stp.gov.py/sisplan_que)

<sup>206</sup> Programa de Pre inversión 1143 OC/PR.

hasta ahora, habían sido gestionados en forma aislada e independiente según dependencia. Sin embargo, la coordinación interinstitucional es aún muy limitada<sup>207</sup> debido a varias razones, entre ellas la falta de un instrumento legal pertinente.



Gráfico 3.5-10: Esquema simplificado del Sistema Nacional de Planificación<sup>208</sup>

**Inexistencia de un sistema de gestión de recursos humanos basado en las capacidades y logros.** El sistema de gestión de los recursos humanos aplicado actualmente tiene como objetivo principal controlar las horas laborales y la asistencia del personal. Los fundamentos de promoción y asignación salarial no están basados necesariamente en un sistema de evaluación de desempeño o de cumplimiento de las metas de cada personal o de la unidad; más bien, el sistema salarial institucionalizado se basa en los cargos, años de trabajo, licencias obtenidas y el grado académico, mientras que los procesos de contratación, promoción y reasignación del personal son influidos por fuerzas políticas, incluyendo el cambio del gobierno. Cada ministerio u organismo público contrata independientemente a sus empleados, sin que exista un examen de admisión y concurso normalizado y cruzado entre dependencias. No se puede decir que todos estos factores constituyan una limitación en la sociedad paraguaya; sin embargo, tampoco se puede indicar que sea una organización administrativa democrática que asegure la igualdad de oportunidades, y que ofrezca incentivos para motivar a los empleados a cumplir con sus metas.

**Falta de coordinación interministerial<sup>209</sup>.** Para los seis aspectos evaluados de la capacidad administrativa, la coordinación interministerial de las acciones ha sido muy limitada. Apenas el

<sup>207</sup> Por ejemplo, en la Página Web del SISPLAN, los organismos que hacen públicos los planes y otros documentos pertinentes son las direcciones de la STP, el CONACYT, el Gabinete Militar y otras direcciones de la Presidencia.

<sup>208</sup> Fuente: STP. 2008.

<sup>209</sup> Al igual que la falta de coordinación interministerial, la débil coordinación entre las instituciones a nivel departamental y municipal es otro tema importante. Dentro del marco del EDRIPP, se llevó a cabo un proyecto piloto en el Departamento de Caazapá con el objetivo de identificar las funciones de coordinación de las instituciones a nivel departamental y municipal y buscar y verificar la forma adecuada de fortalecer estas funciones. Con este proyecto, se realizaron actividades para el fortalecimiento de la Mesa Coordinadora Interinstitucional dirigida por la Gobernación de Caazapá a través de las actividades de producción de papa.

SIGEST<sup>210</sup> ha iniciado en 2008, un sistema de coordinación con los nueve organismos comúnmente denominados del Sistema MAG, al igual que el CEPRA<sup>211</sup>, que estableció una coordinación entre las instituciones<sup>212</sup> relacionadas a los asentamientos en ese mismo año, pero no se ha institucionalizado un mecanismo de coordinación con otros ministerios y organismos públicos.

### **A nivel departamental y municipal**

**Inexistencia de planes de desarrollo departamentales y municipales de mediano plazo.** De los 14 departamentos de la Región Oriental, son 11<sup>213</sup> (79%) los que cuentan con sus respectivos planes estratégicos institucionales (PEI); sin embargo, solo cinco<sup>214</sup> de ellos (35,7%) tienen elaborado su respectivo plan de desarrollo departamental, que viene a ser el plan quinquenal de desarrollo socioeconómico. Visto a nivel municipal, apenas 25 de las 221 municipalidades (11,6%) de la Región Oriental tienen elaborados su respectivo plan de desarrollo municipal.

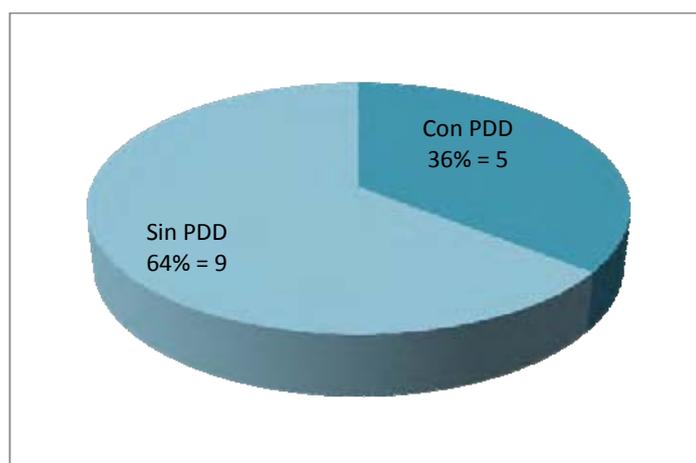


Gráfico 3.5-11: Porcentaje de las gobernaciones con/sin PDD

<sup>210</sup> Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agrario y Rural. Decreto del Poder Ejecutivo N° 169/2008. <http://www.mag.gov.py/index.php?pag=sigest.html>

<sup>211</sup> La Coordinadora Ejecutiva Para la Reforma Agraria Decreto. N° 838 / 2008.

<sup>212</sup> SENASA, CONAVI, ANDE, STP, MOPC, MSP y BS, SEN, SAS, IMPRO, DIBEN, MEC, CAH, MAG, INDERT, MJT – SINAFOCAL, INC, INFONA, COPACO, MI, SEAM, SENAVE, MIC, MH, Secretaría de la Mujer, Secretaría de la Niñez, Procuraduría General, Gobernaciones y Municipios, Organizaciones de Productores Rurales, Organizaciones Sectoriales.

<sup>213</sup> Concepción, San Pedro, Cordillera, Caaguazú, Itapúa, Misiones, Alto Paraná, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú y Caazapá.

<sup>214</sup> San Pedro, Cordillera, Paraguarí, Canindeyú y Caazapá (en elaboración).

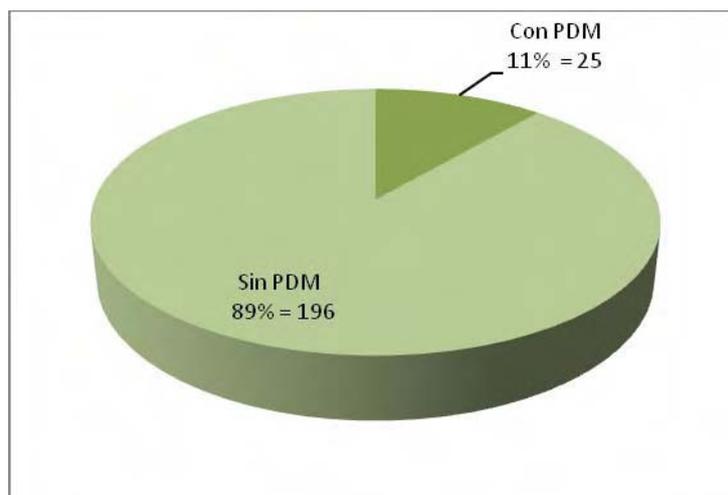


Gráfico 3.5-12: Porcentaje de las municipalidades con/sin PDM

**Escasa capacidad de gestión de planes a nivel departamental y municipal.** La mayoría de los departamentos y municipalidades que tienen elaborados el PDD y PDM han recibido asistencia de la STP o de otros donantes para el proceso de elaboración y requieren desarrollar tanto la capacidad institucional como de sus recursos humanos para poder elaborar a iniciativa propia su plan de desarrollo a mediano plazo y realizar el posterior monitoreo y evaluación.

Es particularmente importante fortalecer las capacidades de las municipalidades, puesto que estas se constituyen en actores claves de la futura descentralización. El promedio de la capacidad de gestión de los planes de desarrollo de las cuatro municipalidades evaluadas<sup>215</sup> ha sido de 1,1 puntos, que está muy por debajo del promedio de las cuatro gobernaciones (2,7 puntos). De éstas, incluyendo las dos municipalidades que tienen un PDM, ninguna cuenta con una unidad que se dedique a gestionar la implementación del plan de desarrollo. Esto significa que el plan elaborado con el apoyo del gobierno central no es monitoreado de manera continua, lo que plantea la necesidad de establecer un sistema y organización para la gestión de los PDMs. Por otro lado, existen una gobernación<sup>216</sup> y una municipalidad<sup>217</sup> que convocan a reuniones comunales para plantear los borradores de los planes anuales y de presupuesto, y sería posible desarrollar la capacidad de planificación aplicando el mecanismo de participación civil existente.

<sup>215</sup> Evaluación de cuatro criterios a saber: dotación de los planes de desarrollo; coordinación entre la planificación e implementación de los proyectos y el presupuesto a corto y mediano plazo; intensidad y amplitud de participación de la sociedad civil en la administración pública; y la gestión del cumplimiento de los planes.

<sup>216</sup> Departamento de Itapúa.

<sup>217</sup> Municipio de Horqueta.

**Escasa vinculación entre los planes de desarrollo y el presupuesto.** Entre los departamentos y municipios que cuentan con sus respectivos PDDs o PDMs, aún no existen planes de desarrollo que tengan concordancia con el presupuesto planteado. Si bien es cierto que, un elevado porcentaje de los recursos destinados para el desarrollo de las gobernaciones y municipios depende de los royalties provenientes del gobierno central, y estos recursos son gestionados para cada año fiscal, dificultando la perspectiva de la asignación del presupuesto a largo plazo. Sin embargo, aun así, la concordancia entre la política financiera local y los planes de desarrollo constituye un requisito básico para la administración local.

**Gestión sostenible de los planes de desarrollo.** Es común en los organismos públicos paraguayos que, el cambio del gobierno implique el cambio de los empleados públicos, sin que las gobernaciones y municipios escapen de esta tendencia. Por otro lado, los planes de desarrollo en general tienen una duración de cinco años, y estos no son necesariamente elaborados inmediatamente después de las elecciones de las autoridades locales que se realizan también cada cinco años. En este caso, de no realizarse adecuadamente la transferencia de las operaciones y tareas entre el personal antiguo y el nuevo, puede correrse el riesgo de que el plan de desarrollo quede abandonado después del cambio del personal<sup>218</sup>. En cierto sentido es inevitable que los planes de desarrollo departamentales, por ser documentos políticos, se vean influenciados por el cambio político, pero de no gestionarse de manera sostenible durante el período de implementación propuesto inicialmente, se perdería su significado inicial como plan a mediano plazo, y sería simplemente un instrumento de propaganda política. Así, es indispensable (aunque difícil) la construcción de un sistema organizativo para la gestión de planes que no se vea afectado por el cambio del gobierno y del personal técnico.

**Inexistencia de un marco de presupuesto a mediano plazo.** Ninguna de las gobernaciones o municipalidades estudiadas cuenta con un marco presupuestario a mediano plazo (más de tres años), tampoco se realiza una relación con el marco de gastos a mediano y largo plazo del MH. Al considerar el desafío antes indicado, se deduce que los planes de desarrollo local (PDD y PDM) a mediano plazo son elaborados de manera aislada e inconexa del marco presupuestario.

**Inexistencia de incentivos para mejorar la eficiencia del presupuesto en su proceso de asignación.** En todas las gobernaciones y municipalidades estudiadas se está gestionando el presupuesto de cada proyecto y programa del MH<sup>219</sup>, pero ninguno de ellos cuenta con un

---

<sup>218</sup> A modo de ejemplo, en el EDRIPP se encontró algunos departamentos cuyos empleados no conocían la existencia del PDD.

<sup>219</sup> El puntaje promedio de este criterio ha sido de 3,3, con una variación entre 2,0 y 4,8 puntos. Dos departamentos respondieron estar gestionando al 100% el presupuesto a nivel de programas.

mecanismo de distribución del presupuesto<sup>220</sup> que incorpore los incentivos institucionales para promover el cumplimiento eficiente<sup>221</sup> de las metas en cada unidad responsable de la implementación del programa o proyecto<sup>222</sup>. Como posibles causas de ello se mencionan los problemas del sistema presupuestario, la ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación de proyectos y operaciones, así como la ausencia de un sistema de evaluación interna de la eficiencia del presupuesto ejecutado<sup>223</sup>, que en conjunto constituyen un problema general de la gestión administrativa.

**Escasa participación civil y divulgación de información.** Los PDDs y PDMs elaborados con la asistencia técnica de la STP y la participación de los sectores público, privado y la sociedad civil, están accesibles en la Página Web de la STP<sup>224</sup>. En el sector de gestión financiera ya se está realizando el monitoreo de la ejecución presupuestaria de conformidad con la Ley de Administración Financiera del Estado<sup>225</sup> y se está promoviendo la divulgación de información sobre el presupuesto de los diferentes ministerios, gobernaciones y municipalidades a través de la Página Web del MH. Sin embargo, en cuanto a los proyectos y servicios públicos ofrecidos por las gobernaciones y municipalidades, aún no es suficiente la divulgación de información al público en general debido a que no se están realizando el monitoreo ni la evaluación.

**Infraestructuras de información y tecnología débiles.** El promedio de evaluación de la capacidad de gestión financiera ha sido de 3,3 puntos para las cuatro gobernaciones y de 2,6 puntos para las municipalidades estudiadas. La diferencia del promedio de estos dos niveles está en la accesibilidad a los equipos para operar el SIAF del MH, y en la capacidad del personal responsable de los asuntos financieros para operar el SIAF. En todas las gobernaciones y municipalidades se hace uso de la PC pero la accesibilidad a Internet varía dependiendo de los recintos. Las gobernaciones y municipalidades con acceso limitado a Internet no pueden introducir directamente al SIAF los datos necesarios para el informe financiero o la solicitud de royalties, debiendo remitir directamente los datos digitales al MH, esta situación se constituye en un contratiempo para completar los procedimientos de la gestión financiera. Por otro lado, en cuanto a las oportunidades de capacitación técnica en la operación del SIAF, las gobernaciones y municipalidades con buen acceso a Internet pueden acceder a operaciones demostrativas y dirigir consultas por correo electrónico, lo que facilita mejorar el grado de dominio del personal.

---

<sup>220</sup> Un sistema de distribución del presupuesto basado en el rendimiento, como por ejemplo elevar la tasa de distribución para el siguiente año fiscal a aquellos componentes que han dado cumplimiento eficiente a la meta financiera propuesta.

<sup>221</sup> Lograr mayor efecto con menor presupuesto.

<sup>222</sup> Las cuatro gobernaciones se han autocalificado con “cero”, mientras que las tres municipalidades excepto la de Obligado también se han autocalificado con “cero”.

<sup>223</sup> La evaluación interna se realiza solo en una de las cuatro gobernaciones y la evaluación externa en dos de ellas.

<sup>224</sup> [www.stp.gov.py/descentralización/index](http://www.stp.gov.py/descentralización/index)

<sup>225</sup> Ley N° 1535/99 de Administración Financiera del Estado.

**Monitoreo y evaluación de los proyectos de inversión pública.** Ningún departamento o municipalidad estudiada realiza algún tipo de evaluación (ex-ante, intermedio, final o ex-post) o estudio de factibilidad con enfoque integral, aplicando algún tipo de criterio para los proyectos implementados con el presupuesto departamental o municipal. Los principales factores de la definición de prioridades son: 1) resultados de la evaluación sobre la congruencia con las metas políticas anuales adoptadas en el plan operativo anual (POA)<sup>226</sup> ; 2) mayor viabilidad dentro del presupuesto asignado<sup>227</sup>; d) congruencia con las metas políticas establecidas por el gobernador del departamento<sup>228</sup> ; y 4) la solicitud de la unidad responsable del departamento correspondiente<sup>229</sup>, entre otros. Existen pocas oportunidades de realizar el monitoreo y la evaluación en el marco de un organismo donante debido a que son pocos los proyectos de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que tienen a los gobiernos departamentales o municipales como contrapartes, a diferencia de los organismos públicos del nivel central.

**Monitoreo y evaluación de las operaciones rutinarias.** El monitoreo y evaluación de las operaciones rutinarias (servicios públicos, atención al público, etc.) a nivel departamental y municipal constituyen otro desafío a abordar en los próximos años. El promedio en esta área ha sido de 1,5 sobre cinco puntos en las cuatro gobernaciones y de 0,9 puntos en las cuatro municipalidades, siendo sumamente bajo en éstas últimas. La gobernación de Cordillera, excepcionalmente, está realizando el monitoreo y evaluación aplicando un marco propio con el fin de lograr establecer una administración departamental basada en logros. Las demás gobernaciones solo realizan una evaluación interna sobre el cumplimiento o incumplimiento del POA. Como posibles causas se mencionan la falta de una tecnología avanzada para el diseño de los indicadores de monitoreo y evaluación, debido a la dificultad de identificar el output (productos o resultados) de las operaciones rutinarias y además la dificultad de estimar los costos según servicios, ya que la mayoría de los costos son sufragados con los gastos corrientes.

**Insuficiente gestión de recursos humanos basada en la capacidad y logros.** Éste es un problema también detectado en los organismos del nivel central. El promedio de evaluación en esta área ha sido de 2,0 puntos en las cuatro gobernaciones y de 2,1 puntos en las cuatro municipalidades, no habiendo diferencia entre ambos niveles. El cambio del personal contratado por el cambio del jefe del gobierno departamental o municipal es habitual.

---

<sup>226</sup> Departamento de Cordillera.

<sup>227</sup> Departamento de Itapúa.

<sup>228</sup> Departamento de Concepción. Se les da mayor prioridad a la inversión pública en cuatro áreas: educación, salud, infraestructuras públicas y producción.

<sup>229</sup> Departamento de Caazapá.

**Escasa capacidad técnica y de oportunidades de capacitación.** En primer lugar, es difícil reclutar recursos humanos suficientemente capacitados debido a que el potencial tanto cuantitativo como cualitativo de la mano de obra en las localidades alejadas de la gran área metropolitana es menor. Además, la mayor parte de los seminarios y cursos de capacitación que ofrece el gobierno central sobre las nuevas políticas e instituciones se realizan en la capital. Para las gobernaciones y municipalidades físicamente alejadas de Asunción que no cuentan con un programa de capacitación propio, estos seminarios constituyen valiosas oportunidades para capacitar a sus recursos, pero son pocas las oportunidades de asistir a ellos, ya sea por la falta de presupuesto o de personal suficiente. Además, de la falta de oportunidades y de las dificultades de reclutamiento debido a estas causas externas, la reasignación y el cambio del personal por razones políticas impiden capacitar a los recursos humanos de manera continua. La falta de un sistema de gestión del personal basado en el desempeño y logros, la falta de un sistema de monitoreo y evaluación y otras deficiencias organizativas e institucionales están causando la desmotivación del personal<sup>230</sup>.

### C. Desafíos de la sociedad civil



**Escasa madurez de la filosofía básica del desarrollo democrático.** En los talleres participativos subregionales y territoriales realizados para este estudio se puso de manifiesto la gran brecha entre la demanda por ampliar las inversiones y servicios públicos, y la limitación de la capacidad por parte del sector público para responder a dicha demanda. El porcentaje de la población que ha tramitado la cédula de identidad es solo del 62,6%<sup>231</sup> (promedio nacional), y existen muchas personas en la zona rural que no matriculan sus motocicletas o vehículos<sup>232</sup>; esto indica que aún no hay una conciencia madura por parte de los habitantes de cumplir con sus

---

<sup>230</sup> Por otro lado, existen algunas municipalidades como Obligado donde se ubica la sede de la Cooperativa Colonias Unidas, que han logrado implementar el sistema de reclutamiento y asignación del personal basado en el desempeño y capacidad gracias al alto potencial de la mano de obra laboral, y que están impartiendo capacitación periódica al personal con recursos propios o a través de contratos con universidades, aprovechando el alto potencial de la región y realizando una inversión estratégica para el desarrollo humano.

<sup>231</sup> Dirección Nacional de Estadística, Encuestas y Censos. *Censo Nacional de Población y Viviendas 2002*.

<sup>232</sup> Opiniones manifestadas por los residentes que participaron en varios talleres de EDRIPP. Algunos manifestaron su deseo de beneficiarse de los créditos agrícolas, pero que no pueden satisfacer los requisitos por estas causas.

obligaciones civiles. En otras palabras, por un lado hay una fuerte conciencia entre los habitantes de los derechos que tienen como beneficiarios de los bienes públicos, y por otro lado, una conciencia poco madura por cumplir con sus obligaciones como miembros de la sociedad.

Para impulsar aún más el proceso de descentralización democrática como propone la Constitución del Paraguay, es sumamente importante que los propios habitantes como promotores del desarrollo local, tomen conciencia de los problemas que enfrenta su región, busquen soluciones, aporten los recursos intelectuales y físicos y, de ser posible, generen ellos mismos los bienes públicos, para mejorar su situación. El factor clave en este proceso es la predisposición de los habitantes de no solo tener una alta conciencia de sus derechos como promotores del desarrollo, sino de comprometerse fuertemente como interesados directos de los problemas latentes en su respectiva región.

La descentralización democrática consiste en transferir las facultades, responsabilidades y recursos del sector público (financieros, bienes y capital humano) a los gobiernos locales –más cercanos a los habitantes– para enraizar la autonomía mediante una mayor participación y compromiso en la toma de decisiones de la comunidad. En este proceso, se hace necesario establecer un sistema de autonomía democrática y desarrollar las capacidades de los gobiernos locales; al mismo tiempo, se hace indispensable sensibilizar y concientizar a la población local en la filosofía básica de la democracia y profundizar su entendimiento sobre el concepto del desarrollo local democrático. No será posible lograr la descentralización democrática fortaleciendo solamente la capacidad del poder administrativo como prestador de los servicios y bienes públicos, sino que será necesario que este proceso sea acompañado de mayor conciencia por parte de la comunidad local como promotor de la autonomía.

En el desarrollo local con enfoque territorial se hace necesario establecer una infraestructura institucional basada en la descentralización democrática y promover el manejo sostenible de los recursos naturales, fortalecer la cohesión territorial de la sociedad civil diversificada, y el desarrollo económico regional aprovechando el potencial local. En este sentido, se hace necesario sensibilizar a la población en el entendimiento de este concepto básico para poder compartirlo entre todos los actores sociales de la región que vienen a ser los promotores del desarrollo.

### 3.6 La realidad diferenciada del mundo rural: Diferenciación sub-regional

#### 3.6.1 Características diferenciadas de las Sub-regiones

En la sección anterior se analizó la situación actual y los desafíos de la región Oriental en cuatro aspectos para conocer las características generales de esta Región. En esta sección se analizan las características de cada departamento y se proponen las agrupaciones de los departamentos que presenten similares características en sub-regiones (SR). La regionalización tiene como objetivo aprovechar al máximo el respectivo potencial, y elaborar las estrategias diferenciadas según sus características, de manera a alcanzar los objetivos propuestos para el cumplimiento de la Visión 2030. Asimismo, tiene por objetivo definir la política marco del desarrollo sostenible de cada sub-región, armonizar las políticas sectoriales del gobierno central con los rasgos y necesidades sub-regionales, fortalecer la articulación y las capacidades de los actores sociales sub-regionales y promover la gestión social participativa.

Como primer paso de este estudio, se realizó el análisis de clúster de los 14 departamentos de la región Oriental utilizando diez indicadores (población, pobreza, desarrollo humano, educación, capacidad para alcanzar ciudadanía plena, salud, economía, infraestructura, ambiente, institucional y gobernabilidad). Para este análisis se utilizaron los datos del Censo de Población y Viviendas (1992 y 2002), Encuesta de Hogares 2000 y otros materiales proporcionados por diferentes ministerios <sup>233</sup>. Luego del análisis se propuso dividir la región Oriental en cinco sub-regiones, como se muestra en la Gráfico 3.6-1. Con el fin de caracterizar cada región se atribuyeron las siguientes denominaciones: Sub-región 1 “Productiva-Extensiva”, Sub-región 2 “Campesina Tradicional”, Sub-región 3 “En Transición”, Sub-región 4 “Agro-Exportadora” y la Sub-región 5 “Metropolitana”.



Gráfico 3.6-1: Regionalización de la Región Oriental

<sup>233</sup> Sobre la metodología aplicada y los datos detallados del análisis de clúster, véase el Anexo A1.

Los departamentos incluidos en cada sub-región presentan, por un lado, sus propias características y, por el otro, características comunes o similares. Este hecho ha sido verificado comparando los resultados del análisis de clúster con en el mapa de uso de los suelos (producción de la soja, maíz, trigo, girasol y sésamo<sup>234</sup>) del Gráfico 3.2-30.

Existen algunos aspectos que no han podido ser identificados suficientemente en el análisis mencionado y que se mencionan a continuación. En primer lugar, no se ha podido reflejar en el análisis las zonas de un mismo departamento que presentan claras diferencias, puesto que los indicadores utilizados han sido de los niveles departamentales. En segundo lugar, dado que se utilizaron más de 60 variables en el análisis, no ha quedado claro cuáles son los indicadores que mayor incidencia tuvieron sobre los resultados de la agrupación. Otro problema de carácter técnico fue que en el tema de medio ambiente no ha sido posible realizar el análisis de clúster similar a otras variables, debido a la disponibilidad sumamente limitada de información a nivel departamental y municipal.

Para solucionar estos problemas, se realizó como segundo paso un nuevo análisis de clúster utilizando los datos municipales. Para ello se seleccionaron tres variables con enfoques económico-productivo y socio-cultural con el fin de identificar diferentes características de un mismo departamento: (1) el “porcentaje de las tierras de agricultura mecanizada en la superficie total del distrito” como variable que represente la zona de agricultura mecanizada a gran escala; (2) el “porcentaje de superficie utilizable para la ganadería sobre la superficie total del distrito” como variable que represente la zona ganadera; (3) el “porcentaje de productores asentados por más de diez años dentro del total de los productores del distrito” como variable de la “zona en transición”. Se procuró facilitar la interpretación de los resultados del análisis, manejando un reducido número de variables. Además, se superpuso el mapa ambiental sobre los resultados del análisis de clúster para revisar la zonificación de sub-regiones desde el punto de vista ambiental. Finalmente, se verificó la validez del análisis de clúster realizado precedentemente con el uso de los datos departamentales.

Con base en los resultados de los dos análisis de clúster descritos anteriormente, y para los efectos del presente documento, se propone agrupar la zona rural de la región Oriental en cuatro sub-regiones (Cuadro 3.6-1). Cabe destacar que los tres departamentos pertenecientes a la Sub-región 1 muestran, por un lado, innumerables características comunes, pero por otro lado, presentan grandes diferencias en el aspecto ambiental. Por lo tanto, se ha propuesto subdividir la misma Sub-región 1 en dos pequeños grupos (1A y 1B). En cuanto a la Sub-región 5 (Metropolitana), ésta no ha sido incluida en el área objeto de análisis porque una gran parte corresponde a la zona urbana.

---

<sup>234</sup> Fuente: INBIO.

Cuadro 3.6-1: Sub-regiones

Sub-regiones	Departamentos
Sub-región 1	1A: Concepción, Amambay 1B: Ñeembucú
Sub-región 2	Cordillera, Paraguairí, Guairá, Misiones
Sub-región 3	San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Caazapá
Sub-región 4	Alto Paraná, Itapúa

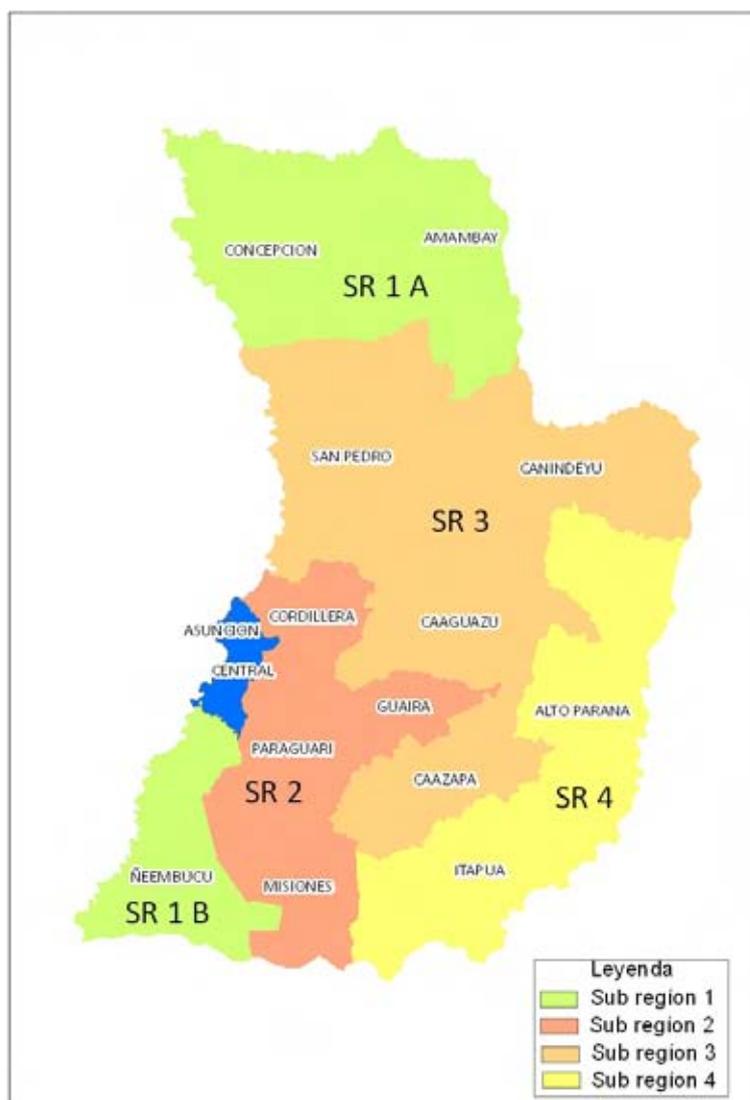


Gráfico 3.6-2: Sub-regiones

En los apartados subsiguientes, desde el 3.6.2 hasta el 3.6.5, se describen las características y el potencial de cada sub-región demarcada anteriormente. Véase las últimas páginas de la presente sección para los cuadros y gráficos.

### 3.6.2 Características y potencialidades de la Sub-región 1

La Sub-región 1 está constituida por tres departamentos que son: Concepción y Amambay (Sub-región 1A), que son departamentos que corresponden a la zona norte de la región Oriental y contigua a Brasil; y Ñeembucú, ubicado en la parte sudoeste de la región Oriental y linda con Argentina (Sub-región 1B). La superficie total de la Sub-región 1 es de 4.260.175 km<sup>2</sup>, de los cuales 3.105.704 km<sup>2</sup> corresponden a la Sub-región 1A y 1.154.471 km<sup>2</sup> a la Sub-región 1B.

A continuación se describen las características y el potencial de la Sub-región 1 organizadas en cuatro aspectos según el enfoque territorial: socio-cultural, económico-productivo, medioambiental y político-institucional.

#### A. Socio-Cultural

Para la dimensión socio-cultural se enfocó el análisis en los “habitantes” de la Sub-región 1. Concretamente se analizaron las características básicas de demografía, tendencia a largo plazo y condiciones de vida (pobreza, desigualdad de ingresos, desarrollo humano, educación, salud, nutrición y autoconsumo).

Evolución demográfica: De acuerdo con la estimación de la DGEEC, la población de la Sub-región 1 es de aproximadamente 400.000 habitantes con una densidad media de 9,0 hab/km<sup>2</sup>. Es la sub-región menos poblada en términos de población y densidad poblacional de entre todas las sub-regiones (Cuadro 3.6-2). En cuanto a la evolución demográfica, solo ha tenido un crecimiento promedio anual de 1% entre 1992–2009, que es un porcentaje muy por debajo del promedio de la región Oriental. El porcentaje de la población rural frente al total en 2002, ha sido de aproximadamente 50%, que es similar al promedio regional.

La zona rural tradicional se caracteriza por el elevado número de productores con más antigüedad en esta zona, mientras que en la zona en transición se caracteriza por la entrada de nuevos productores asentados generando un cambio social. En el Gráfico 3.6-3 se muestran los años de residencia de los productores según el cual, en 2008 la Sub-región 1 tienen un 72,5% de productores con más de 10 años de residencia, situándose en el término medio entre las cuatro sub-regiones. El movimiento poblacional es menos dinámico si se compara con el promedio regional de 75%.

Pobreza y desigualdad de ingresos: El Gráfico 3.6-4 indica el índice de pobreza (% de la población pobre dentro de la población total) en el 2002 según sub-regiones. Se observa que la Sub-región 1 tiene 44,4%, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 3. Sin

embargo, el coeficiente de Gini que representa la desigualdad de ingresos es de 0,50, que es levemente más bajo que el promedio regional (Gráfico 3.6-5). En el Gráfico 3.6-6 se compara la calidad de vida de la población en 2002 en términos del índice de desarrollo humano, notándose que el índice de la Sub-región 1 está en 0,729. Por lo tanto esta sub-región se caracteriza por presentar la más baja calidad de vida de entre las cinco sub-regiones.

Educación: Para impulsar el desarrollo rural sostenible y mejorar la calidad de vida de la comunidad local es indispensable mejorar la accesibilidad a los servicios educativos.

El Gráfico 3.6-7 muestra las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la educación en 2002; según el cual, la Sub-región 1 se sitúa en el primer lugar en NBI Educativas. Este índice es particularmente alto en los hogares rurales (promedio de 38,6%), llegando a ser más del doble que el nivel de la Sub-región 5 (Departamento Central). Asimismo, al observar el promedio de años de escolarización según sub-regiones en 2002 (Gráfico 3.6-8), se tiene que la Sub-región 1 es de 6,1 años, que es el segundo nivel más bajo después de la Sub-región 3 (de 5,1 años).

Salud: No está demás destacar la importancia de mejorar los servicios de salud para mejorar la calidad de vida de la comunidad local.

En el Gráfico 3.6-9 se muestra la esperanza de vida promedio al nacer según sub-regiones en 2002, según el cual en la Sub-región 1 es de 68,9 años, que es el nivel más bajo junto con la Sub-región 4. Asimismo, en el Gráfico 3.6-10 se muestra la mortalidad materno infantil en 2005 según sub-regiones, según el cual, la Sub-región 1 se sitúa en segundo lugar en mortalidad infantil con 18,4/1.000 nacidos vivos. En cuanto a la mortalidad materna, se tiene una cifra de 18,8/1.000.000 nacidos vivos, situándose en segundo lugar después de la Sub-región 3 de 29/1.000.000 nacidos vivos

Los factores que inciden a la esperanza de vida promedio al nacer, así como la mortalidad infantil y materna son diversos, desde el hábito de la población, las condiciones geográficas y el clima; sin embargo, se puede pensar que uno de los factores más importantes es el acceso a los servicios de salud.

En el Gráfico 3.6-11 se muestra el acceso al servicio de atención médica según sub-regiones en 2003. Se observa que la Sub-región 1 tiene un acceso relativamente alto en comparación con otras sub-regiones. Por ejemplo, el número de médicos por cada 10.000 habitantes es de 3,1, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 5. El hecho de que la esperanza de vida media al nacer y la mortalidad materno-infantil sea alta pese a la buena accesibilidad a los servicios de salud, es un tema que se requiere analizar con más detalles.

Nutrición y autoconsumo: De acuerdo con las encuestas a hogares rurales de 2010, el promedio de calorías ingeridas al día por habitante del Departamento de Concepción en la Sub-región 1 es de 1.537 kcal y la proteína cruda consumida es de 45g; tal como se muestra en los Gráficos 3.6-12 y 3.6-13. Existe una gran brecha con el más alto nivel registrado en Itapúa de 2.198 kcal y 62 g. Se puede pensar que el nivel registrado en Itapúa satisface casi totalmente los requisitos básicos de nutrición, por lo que el nivel registrado en Concepción es insuficiente. En cuanto a la tasa de autoconsumo de alimentos, en Concepción se tiene un nivel de 22% en términos de calorías digeridas y de solo 13% en términos de proteína cruda consumida. Estas cifras sugieren la alta dependencia a los alimentos adquiridos fuera de la finca.

## **B. Económico-Productivo**

En el aspecto económico-productivo, el análisis se enfocó en los “productores” y “unidades productivas” de la Sub-región 1; concretamente, se analizaron las características y potencialidades de la población según sectores industriales, uso de los suelos, unidades productivas agrícolas, tenencia de tierras, volumen de producción e infraestructura básica.

Población económicamente activa: De acuerdo con los datos estadísticos del Censo 2002, la población económicamente activa (PEA)<sup>235</sup> de la Sub-región 1 es de aproximadamente 135.000 personas, que representa el 36,5% de la población total de la Sub-región (Cuadro 3.6-3).

Al analizar la PEA de la Sub-región 1 según sectores, se tienen los siguientes datos: el sector primario (agricultura, ganadería y forestal) absorbe el 38,4%; el sector secundario (industrias) el 16,5%; y el sector terciario (comercios, servicios) el 43,5% (Cuadro 3.6-3). Comparando con otras sub-regiones, el porcentaje de la población ocupada en el sector primario en la Sub-región 1 (de 38,4%) es relativamente más reducido que la Sub-región 2 (40,3%) y la Sub-región 3 (59,5%). En particular, el Dpto. de Amambay se caracteriza por el porcentaje de la PEA primaria extremadamente reducido y el de la PEA terciaria sumamente alto con 51,2%.

Uso del suelo: Se analizaron las actividades económicas de la Sub-región 1 desde el punto de vista del uso de suelos. En el Gráfico 3.6-15, se muestran los diferentes patrones (agrícola, ganadero, forestal y otros) de uso de suelos según regiones en 2008. De acuerdo a este gráfico, la superficie de tierras utilizadas para forraje representa un promedio de 73,8% en la Sub-región 1, siendo las más extensas en comparación con otros patrones. Utilizando estas extensas tierras de pastoreo, en 2008 se criaban aproximadamente 890.000 cabezas de ganado en Concepción,

---

<sup>235</sup> La población económicamente activa se define, de acuerdo con la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), incluye a todas las personas de diez años y más, que durante las últimas cuatro semanas estaban empleadas o desempleadas pero buscando trabajo.

820.000 cabezas en Amambay y 590.000 cabezas en Ñeembucú. Tal como se indicó anteriormente, el Dpto. de Concepción es el segundo productor de ganado bovino dentro de la región Oriental después de San Pedro y seguidamente el Departamento de Amambay. Así esta sub-región se constituye en una gran productora de ganado bovino en la región Oriental.

En contraste, como característica de la Sub-región 1, se destaca que las tierras agrícolas representan solo el 8,4% siendo las menos extensas en comparación con otras sub-regiones. Sin embargo, en lo concerniente a la agricultura se observan diferentes características según los departamentos. Por ejemplo, Concepción es un importante productor de sésamo, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 3. Asimismo, en Amambay se está impulsando la agricultura mecanizada a gran escala, experimentando un rápido crecimiento de la producción de los cultivos de renta como la soja, el maíz y el trigo. En contraste, en Ñeembucú casi no se practica la mecanización, aunque se están produciendo otros cultivos de renta como el algodón y la caña de azúcar. En la localidad de Pilar se ha desarrollado la industria textil y de prendas utilizando el algodón producido en Ñeembucú.

Otra importante característica de la Sub-región 1, hace relación al porcentaje de tierras dedicadas a la producción forestal aprovechando los abundantes recursos boscosos, que es de 17,7% en promedio, siendo el más alto en comparación con otras sub-regiones. La superficie forestal en 2008 ha sido de aproximadamente 690.000 hectáreas, que es la segunda más extensa después de la Sub-región 3 que tiene 1.020.000 de hectáreas (Cuadro 3.6-4). Sin embargo, también es cierto que se ha perdido un 43% de la superficie forestal entre 1986 y 2008.

La Sub-región 1 alberga un alto potencial pesquero aprovechando los ricos recursos acuáticos, no observándose producción piscícola en cautiverio. El Dpto. de Concepción es regado en su lado oeste por el Río Paraguay y en su lado norte, en la zona fronteriza con Brasil, por el Río Apa, presentando ricos recursos pesqueros de agua continental. Habitan en estos ríos diversos tipos de peces. Existen en este Departamento seis cooperativas pesqueras. De la misma manera, el Dpto. de Ñeembucú es regado en su lado oeste por el Río Paraguay, y en su lado sur, en la zona fronteriza con Argentina, por el río Paraná. También se encuentran en el interior los ríos Negro y Yacaré. En ambos departamentos mencionados, la pesca constituye una importante actividad económica y además ofrece potencial de pesca deportiva para los turistas.

**Tenencia de tierra:** La tenencia de la tierra propia garantiza una vida estable a los habitantes, a la par de permitir el acceso a créditos con garantía hipotecaria. En el Gráfico 3.6-14 se presenta el porcentaje de tenencia de la tierra según sub-regiones. Observamos que la Sub-región 1 registra un nivel de 63,3%, que es el más bajo entre las sub-regiones. Si bien es cierto que estos datos no lo demuestran claramente, la brecha de acceso a los servicios de titulación de tierras es un factor

que incide en la brecha de la tasa de tenencia de tierras según sub-regiones.

Producción e ingreso: Para conocer el monto de producción o la renta según regiones, por lo general se utiliza el sistema de cuentas nacionales. Sin embargo, dado que en Paraguay todavía no se disponen de suficientes datos estadísticos, en el presente Estudio se realizó el estudio de los hogares rurales en los Departamentos de Concepción, Cordillera, Caazapá e Itapúa<sup>236</sup>. En este apartado, se presentan los resultados de dicho estudio a modo de referencia.

Con base en dicho estudio se obtuvo la distribución de los ingresos anuales promedios en efectivo de los cuatro departamentos que se muestra en el Gráfico 3.6-16. El ingreso promedio por hogar en el Dpto. de Concepción (Sub-región 1) fue de 15.110.000 guaraníes/año, que es el segundo nivel más bajo después de Caazapá (Sub-región 3). El más alto nivel se obtuvo en Itapúa (Sub-región 4) con 21.400.000 guaraníes/año. En la distribución de frecuencia, el 79% de los hogares de Concepción y Caazapá pertenece al rango de menos de 20.000.000 guaraníes/año. Estos hogares en Itapúa (Sub-región 4) representan solo el 53%. Estas cifras demuestran que el nivel de ingreso en Concepción es, en general, bajo.

Al analizar la estructura de ingresos (Gráfico 3.6-17), el 45% del ingreso en efectivo corresponde a ingresos laborales y el 10% a las remesas y otros; mientras que el 45% corresponde a ingresos provenientes de: (1) el cultivo, (2) la ganadería, (3) la agroindustrias y otras pequeñas manufacturas. Las tierras para el cultivo de forraje representan un elevado porcentaje en la Sub-región 1 y en su mayoría pertenecen a grandes ganaderos; la fuente de ingreso para los productores familiares es más bien la agricultura.

Acceso al crédito: Para lograr el desarrollo rural es indispensable la presencia de agencias financieras (de ahorro y préstamo) que proporcionen servicios financieros a los productores. En el Gráfico 3.6-18 se muestra el promedio de oficinas de los principales proveedores de crédito agrícola en esta Sub-región en 2009, que son el CAH, las cooperativas y el BNF. Según este Gráfico, la Sub-región 1 tiene un promedio de 1,3 y 9 oficinas del CAH y cooperativas, respectivamente, situándose en el último lugar entre las sub-regiones. Asimismo, el número de oficinas del BNF es más reducido después de la Sub-región 5.

Con relación a los créditos otorgados por estos organismos financieros, según datos del CAN

---

<sup>236</sup> Se escogió al azar un hogar con menos de 50 hectáreas por cada departamento. Estos departamentos fueron: Concepción (SR1), Cordillera (SR2), Caazapá (SR3) e Itapúa (SR4). Luego, se investigaron los ingresos en efectivo para cinco categorías: agricultura, ganadería, pequeña industria, empleo, remesas, etc. Para los efectos se procuró no preguntar directamente el monto de ingreso, sino que éste se calculó a partir de las ventas y gastos. Se recogieron respuestas de entre 250 y 270 hogares por departamento. El estudio fue realizado entre diciembre de 2010 y enero de 2011.

2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas en la Sub-región 1 ha sido de 10,8% que es el más reducido entre las cuatro sub-regiones y muy por debajo del promedio regional de 17,4% (Cuadro 3.6-9). El Dpto. de Amambay en particular solo tiene 5,8%, siendo el más bajo entre los 14 departamentos de la región Oriental.

Ahora bien, ¿de qué organismo se benefician las unidades productivas agrícolas de la Sub-región 1? De acuerdo con el CAN 2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas por el CAH ha sido el más alto, con 40,2%, y le siguen los comerciantes y acopiadores con 15,4% (Cuadro 3.6-9). Los créditos de las cooperativas han tenido el más bajo porcentaje dentro de las cuatro sub-regiones con 13,6%. Detrás de esta situación está probablemente el hecho de que existen pocas unidades productivas agrícolas asociadas en esta Sub-región, tal como se indicó anteriormente.

Infraestructura básica: En cuanto a la dotación de caminos, servicios de agua potable, electricidad, comunicación y otra infraestructura básica, se observa que la Sub-región 1 es la menos desarrollada.

El Cuadro 3.6-5 presenta la dotación de la red vial según sub-regiones en 2007. La longitud total de las vías en la Sub-región 1 es de 80,8 km por cada unidad de superficie (1.000 km<sup>2</sup>), de los cuales solo 8,2 km están pavimentados. En este aspecto, es la sub-región menos desarrollada entre las cuatro sub-regiones estudiadas.

En cuanto a la cobertura de servicio de agua potable según departamentos en 2002, la Sub-región 1 tiene una cobertura de 52,1% (Cuadro 3.6-6), situándose en el segundo nivel más alto después de la Sub-región 4 (57,5%). Sin embargo, al observar solamente el área rural se tiene una cobertura de apenas 24,7% (menos de la mitad), situándose en el último lugar entre las cuatro sub-regiones.

En cuanto a la cobertura de la energía eléctrica en 2002, la Sub-región 1 es la más baja con 78,5% (Cuadro 3.6-7). La cobertura eléctrica del sector rural en la Sub-región 1 es de 61,3%, presentando una brecha aún más grande en comparación con otras sub-regiones, tanto es así que es más del 20% menos que la Sub-región 2 que presenta el más alto nivel (83,9%).

En cuanto a la cobertura de infraestructura de telecomunicaciones en 2002, la Sub-región 1 se caracteriza por ser la zona más retrasada en cuanto a la dotación de televisión (41,4%), teléfono fijo (1,1%), teléfono celular (4,8%) e Internet (0,0%) (Cuadro 3.6-8). Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta de Hogares 2009 realizada por la DGEEC, la cobertura de la infraestructura de telecomunicaciones está experimentando un rápido crecimiento a partir de 2002. Si bien es

cierto que dicha encuestas no ha publicado los datos desagregados según departamentos, la dotación de televisión a nivel nacional ha aumentado hasta 86%, de teléfono fijo 20,2%, teléfono celular 85,6% e Internet 11,1%.

### **C. Ambiental**

#### **Sub-región 1A:**

Ecorregión: Esta sub-región abarca 4 eco-regiones, la Ecorregión del Aquidabán ocupa poco menos de la mitad de la superficie, la Amambay cubre el 26%, la Selva Central 22% y la Ecorregión Litoral Central 2 %.

Clima: En general, la sub-región presenta una precipitación promedio anual que se sitúa alrededor de los 1.500 mm. Están bien diferenciados, un período seco de julio a septiembre, y un período húmedo de octubre a mayo. La temperatura media anual es de 23°C con mínima absoluta de 3°C y con probabilidades de heladas en el invierno. Estas condiciones climáticas inciden en los procesos erosivos del suelo, especialmente por la coincidencia de los suelos desnudos en las épocas de mayor precipitación.

Topografía: La topografía de la zona es llana a ondulada, encontrándose las zonas de mayor elevación en el Noroeste.

Suelo: Los suelos son generalmente arenosos con excepción del lado Oeste donde pueden encontrarse suelos arcillosos o calcáreos y, en la parte Norte se pueden hallar suelos del tipo granítico. Se observa degradación de suelos por prácticas de manejo inadecuadas, tal como el incremento de procesos erosivos y por ende, la pérdida de la fertilidad.

Formación vegetal: La formaciones vegetales son predominantemente boscosas con bosques caducifolios con emergentes de alturas de hasta 25 m (semi-caducifolios hacia el sur de la sub-región), bosques anegadizos, bosques bajos en transición a espacios naturales abiertos de sabanas arboladas e inarboladas. Una parte del Bosque Atlántico Alto Paraná también atraviesa esta Sub-región. Estas formaciones boscosas se encuentran en riesgo por el avance de la frontera agropecuaria, pese a la vigencia de la Ley de deforestación cero.

Biodiversidad: En relación a la fauna silvestre se puede citar que existen en la zona algunas especies muy amenazadas como el Guáã hovy (*Anadorhinchus spp.*) y el Yacupetí (*Pipile pipile*) que ya solo existe en esta región. En general, la biodiversidad florística y faunística de la Sub-región se encuentra amenazada a pesar de existir importantes áreas protegidas públicas y privadas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (SINASIP). Las

especies de la fauna ictícola en el Río Paraguay están sufriendo extracciones masivas con fines comerciales disminuyendo sensiblemente la cantidad de individuos de las especies de peces.

Recursos hídricos: Se observa la degradación de los ríos y arroyos por sedimentación, por vertido de efluentes cloacales de ciudades brasileñas y por uso de agroquímicos en las áreas rurales paraguayas. Los parámetros de calidad de agua reportan valores de contaminantes bajos.

### **Sub-región 1B:**

Ecorregión: Ñeembucú contiene sólo una Ecorregión, estando el 100% de su superficie contenida dentro de la Ecorregión del Ñeembucú.

Clima: La precipitación promedio anual alcanza los 1.500 mm., con períodos más secos entre los meses de julio a septiembre, y húmedo entre los meses de octubre a mayo. La temperatura media anual es de 22°C a 23°C, alcanzado en el verano temperaturas muy altas y en el invierno temperaturas menores a 0°C, ocurriendo heladas durante pocos días.

Topografía: La topografía es generalmente plana. Esta Sub-región se caracteriza por la profusa presencia de bañados producidos por el desborde periódico de los Ríos Paraná y Paraguay, y presenta condiciones especiales para la conservación de especies acuáticas, dado que representa una transición entre el chaco húmedo, los bosques del este de la región Oriental y elementos pampásicos. Es esta zona se ubica el Parque Nacional Ypoá con los Humedales del Ypoá que abarcan una extensa superficie de unas 920.000 has.

La población del departamento de la Sub-región 1B se apropia, usa y controla los recursos de los humedales para cubrir sus necesidades, que en el caso de los ganaderos es para expandir su producción. Esas formas de apropiación fueron sustentables por décadas, al no existir agentes externos que produjeran alteraciones ambientales relevantes. Sin embargo, en las últimas décadas se presentaron alteraciones externas causadas por acciones humanas<sup>237</sup>, de las cuales se citan las siguientes:

- Por las repentinas oscilaciones en el nivel de las aguas en suelos ganaderos, los pobladores no pueden traer de vuelta su ganado sino después de una lluvia que lleve los residuos tóxicos del carrizal que provoca un manejo ineficiente de la Represa de Yacyretá. La represa también afectó a la presencia de peces.
- Canalización encarada por ganaderos.
- Desmonte para el uso industrial de leña y la implantación de pastura a una tasa más intensa que la tasa de renovación.
- Construcción de rutas con efecto dique alteraron el drenaje de los humedales.

---

<sup>237</sup> Ramón Fogel, UNP / CERI, 2008.

Suelo: se encuentran suelos aluviales derivados del Cuaternario.

#### **D. Político-Institucional**

El análisis del aspecto político-institucional se enfocó en los “actores sociales” de la Sub-región 1, analizando las características y potencialidades en torno a las instituciones públicas, del sector privado y la sociedad civil que integran los actores sociales.

Instituciones Públicas: Para promover el desarrollo rural en el nuevo marco se espera que los gobiernos departamentales y municipales asuman un rol mucho más importante que hasta ahora. No cabe duda de que estos gobiernos descentralizados deberán mejorar de manera más efectiva y eficiente, la inversión pública y los servicios prestados acorde con las necesidades de la comunidad. Adicionalmente, en el nuevo marco de desarrollo rural se espera que los gobiernos departamentales y municipales promuevan la participación, coordinación y articulación del sector privado y de la sociedad civil para impulsar el desarrollo territorial haciendo el máximo uso del potencial local.

En este apartado se describen las características de la Sub-región 1 comparando varios indicadores financieros municipales de cada sub-región, con base en los informes financieros de los gobiernos descentralizados de 2009.

- Autonomía financiera: La autonomía financiera se ve reforzada cuanto más alto sea el ingreso fiscal, puesto que así se dispone de más recursos financieros para realizar inversiones públicas y prestar servicios a la comunidad. Por tanto, como indicador que representa la “autonomía financiera” se utilizó el porcentaje de ingresos fiscales municipales dentro de los ingresos totales. Cuanto más alto sea el porcentaje de los ingresos fiscales, mayor será la autonomía fiscal, por disponer de más recursos propios.

De acuerdo al Gráfico 3.6-19 el índice de autonomía financiera de la Sub-región 1 es de 15,3%, situándose en el penúltimo lugar entre las sub-regiones, (excluyendo la Sub-región 5), lo que indica su bajo grado de autonomía financiera.

Cuanto mayor sea el porcentaje de royalties (transferencia de recursos financieros) concedido por el gobierno central a las municipalidades, más fuerte es la dependencia de éstas hacia el gobierno central y menor es su autonomía financiera. Por lo tanto, se determinó el porcentaje de recursos transferidos desde el gobierno central dentro de los ingresos totales municipales, cuyos resultados se indican en el Gráfico 3.6-20. El grado

de dependencia financiera de la Sub-región 1 es de 59%, que es algo más alto que el promedio de las sub-regiones analizadas, situándose en el nivel intermedio.

- Capacidad de inversión pública: Con el fin de medir la capacidad de las municipalidades para realizar inversiones públicas, se determinó el porcentaje que representan los gastos de inversión dentro del gasto total. Cuanto mayor sea este porcentaje, mayor es la capacidad municipal de ejecutar inversiones públicas. Al analizar el Gráfico 3.6-21, este índice en la Sub-región 1 es de 31,5%, que es similar al promedio sub-regional de 31,1%.

Subsiguientemente se determinó el “monto de la inversión pública por cada habitante del municipio” como otro indicador para medir la capacidad de realizar inversiones. En el Gráfico 3.6-22 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según el cual, en la Sub-región 1 se invierten 87.715 guaraníes por cada habitante del municipio, situándose en el primer lugar dentro de la región.

Finalmente se determinó la relación entre la inversión pública municipal y los gastos de personal. Cuanto mayor sea esta relación, es mayor el gasto de inversión pública por unidad de gastos de personal, siendo así que, en esa municipalidad se destina mayor porcentaje del presupuesto municipal en proyectos de inversión pública. En el Gráfico 3.6-23 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según el cual la Sub-región 1 se sitúa en el segundo lugar (con 1,21), después de la Sub-región 2. Sin embargo, no existe gran diferencia entre las cuatro sub-regiones estudiadas.

Sector Privado: El sector privado de la zona rural está constituido por empresas, organizaciones de productores, cooperativas, asociaciones, agencias financieras, entre otros. Para impulsar el desarrollo rural sostenible es importante contar a nivel territorial con la participación y la gestión de estas organizaciones privadas junto con el sector público y la sociedad civil.

Se ha analizado el porcentaje de participación de las unidades productivas agrícolas en este tipo de organizaciones de productores. Para ello se determinó el porcentaje de unidades productivas agrícolas participantes dentro del total de unidades productivas agrícolas, utilizando los datos del CAN 2008 cuyos resultados se muestran en el Gráfico 3.6-24. Según este Gráfico, la Sub-región 1 se caracteriza por el más bajo nivel de asociación dentro de la región. El porcentaje de las unidades productivas agrícolas asociadas a las cooperativas es del 4,5%, que es la mitad de la sub-región más alta (Sub-región 2).

### 3.6.3 Características y potencialidades de la Sub-región 2

La Sub-región 2 se ubica relativamente cerca del área metropolitana y está constituida por los Departamentos de Cordillera, Paraguairí, Guairá, Paraguairí y Misiones que se ubican en la parte central de la región Oriental. La superficie total de la Sub-región 2 es de 2.588.387 km<sup>2</sup> y es la menos extensa entre todas las sub-regiones; se caracteriza por la más alta densidad poblacional junto con la Sub-región 4 (32,5 hab/km<sup>2</sup>). Estos departamentos presentan rasgos comunes como por ejemplo el elevado porcentaje de pequeños productores con tierra propia asentados desde hace mucho tiempo y la convivencia con las zonas bajo agricultura mecanizada.

A continuación se describen las características y potencialidades de la Sub-región 2 organizadas en cuatro dimensiones del enfoque territorial: socio-cultural, económico-productivo, ambiental, y político-institucional.

#### A. Socio-Cultural

Para la dimensión socio-cultural se enfocó el análisis en los “habitantes” de la Sub-región 2. Concretamente se analizaron las características básicas de la demografía, tendencia a largo plazo y las condiciones de vida (pobreza, desigualdad de ingresos, desarrollo humano, educación, salud, nutrición, y autoconsumo).

Evolución demográfica: De acuerdo con la estimación de la DGEEC, la población de la Sub-región 2 es de aproximadamente 820.000 habitantes con una densidad media de 36,5 hab/km<sup>2</sup> (Cuadro 3.6-2). Es la tercera sub-región en términos de población y segunda en términos de densidad después de la Sub-región 4 (Itapúa y Alto Paraná). En cuanto a la evolución demográfica, la tasa de crecimiento se ha mantenido baja entre 1962 y 1992, y empezó a incrementarse gradualmente a partir de 1992. El porcentaje de la población rural frente al total en 2002, ha sido de aproximadamente de 67,3%, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 3.

La Sub-región 2 se clasifica históricamente dentro de la zona rural tradicional donde los antiguos productores asentados continúan residiendo en la zona y trabajando la tierra. Se estimó el porcentaje de los productores que tiene más de diez años residencia frente al total de productores de la zona, según los datos del CAN 2008, cuyos resultados se indican en el Gráfico 3.6-3. Se observa que los productores con más de diez años de residencia en la Sub-región 2, representan aproximadamente el 80% del total, que es 15% más alto comparando con la Sub-región 3 que tiene el porcentaje más bajo (65%). Estas cifras sugieren que la Sub-región 2 presenta claramente las características como zona rural tradicional en comparación con las

demás sub-regiones.

Pobreza y desigualdad de ingresos: El índice de pobreza de la Sub-región 2 en 2002 es de 36,4% y se sitúa en el segundo lugar de más bajo índice después de la Sub-región 4 (Gráfico 3.6-4). Esta cifra sugiere que la Sub-región 2 es una zona rural con una calidad de vida de la población relativamente alta dentro de la región Oriental. El coeficiente de Gini que representa la desigualdad de ingresos es de 0,482, que es el más bajo entre todas las sub-regiones, lo cual se debe probablemente al elevado número de pequeños productores con tierra propia que se asentaron en la zona varias décadas atrás (Gráfico 3.6-5). Además, la “calidad de vida” de la población en la Sub-región 2 en términos del índice del desarrollo humano es de 0,753, situándose en el primer lugar con más alto índice entre las cuatro sub-regiones, exceptuando la Sub-región 5 (Gráfico 3.6-6).

Educación: Para impulsar el desarrollo rural sostenible y mejorar la calidad de vida de la comunidad local, es indispensable mejorar la accesibilidad a los servicios educativos. El NBI en educación de la Sub-región 2 es de 21,7% para toda la población y de 25,9% para la zona rural. Ambos casos arrojan los índices más bajos dentro de las cuatro sub-regiones, exceptuando la Sub-región 5 (Gráfico 3.6-7). Estas cifras indican que esta sub-región tiene la mejor accesibilidad a servicios educativos en comparación con otras sub-regiones. Sin embargo, el promedio de años de escolarización es de 6,2 años situándose en un nivel intermedio entre las sub-regiones (Gráfico 3.6-8).

Salud: Para mejorar la calidad de vida de la comunidad local es indispensable mejorar los servicios de salud. La esperanza de vida media al nacer de la Sub-región 2 es de 70,5 años, la más larga entre todas las sub-regiones (Gráfico 3.6-9). Sin embargo, la mortalidad infantil de esta Sub-región en 2005 es de 19,1/1.000 nacidos vivos situándose en el nivel intermedio; en tanto que la mortalidad materna es de 15,2/1.000.000 nacidos vivos (Gráfico 3.6-10). En cuanto a la accesibilidad a los servicios de atención médica, la Sub-región 2 tiene 2,3 médicos y 0,4 odontólogos por cada 10.000 habitantes, situándose en el nivel intermedio entre las sub-regiones (Gráfico 3.6-11). De lo anterior se puede afirmar que aún queda por mejorar los servicios de salud en la Sub-región 2.

Nutrición y autoconsumo: De acuerdo con las encuestas a hogares rurales el promedio de calorías digeridas al día por habitante en la Sub-región 2 es de 2.089 kcal y la proteína cruda consumida es de 72 g (Gráfico 3.6-12 y 3.6-13). Se sitúa en segundo lugar después del Dpto. de Itapúa de la Sub-región 4 en cuanto a las calorías ingeridas y en primer lugar en la proteína cruda consumida. Sin embargo, el índice de autoconsumo es de 27% en calorías ingeridas, y del 22% en proteína cruda consumida, mostrando una fuerte dependencia hacia alimentos

adquiridos fuera de la finca.

## **B. Económico-Productivo**

En el aspecto económico-productivo el análisis se enfocó en los “productores” y “unidades productivas” de la Sub-región 2. Concretamente, se analizaron las características y potenciales de la población según sectores industriales, uso de los suelos, unidades productivas agrícolas, tenencia de tierras, volumen de producción e infraestructura básica.

Población económicamente activa: De acuerdo con los datos del Censo 2002, la población económicamente activa (PEA) de la Sub-región 2 es de aproximadamente 260.000 personas, que representa el 35,4% de la población total de la Sub-región (Cuadro 3.6-3).

Al analizar la PEA de la Sub-región 2, se tienen los siguientes datos. El sector primario (agricultura, ganadería y forestal) absorbe el 40,3%; el sector secundario (industrias, etc.) el 20,3%; y el sector terciario (comercios, servicios, etc.) el 37,9% (Cuadro 3.6-3). Comparando con otras sub-regiones, la Sub-región 2 se caracteriza por presentar la menor diferencia entre los tres sectores. El porcentaje de la población ocupada en el sector primario en la Sub-región 2 es de 40,3% situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 3 (de 59,5%). Al comparar el porcentaje de la PEA primaria de los cuatro departamentos de la Sub-región 2, se observó relativamente poca diferencia entre el mínimo (33,6% de Cordillera) y el máximo (46,1% de Guairá), presentando una estructura casi homogénea.

Uso del suelo: Se analizaron las actividades económicas de la Sub-región 2 desde el punto de vista del uso de los suelos. Las tierras de pastoreo representan un promedio de 68,5 en la Sub-región 2, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 1, las tierras agrícolas representan el 24,2% y las tierras forestales 5,9% (Gráfico 3.6-15).

Dado que la topografía de la Sub-región 2 favorece la ganadería, los hatos criados en 2008 fueron de aproximadamente 250.000 cabezas en Cordillera, 140.000 cabezas en Guairá, 480.000 cabezas en Misiones y de 430.000 cabezas en Paraguarí. Por su parte, Misiones es la mayor zona de ganadería ovina.

Los principales cultivos de renta producidos en la Sub-región 2 son caña de azúcar, mandioca, maíz, algodón, poroto, entre otros, reflejando la predominancia de los pequeños productores. Los Departamentos de Guairá y Misiones tienen áreas sembradas de soja. El Dpto. de Misiones produce el arroz con riego aprovechando su topografía, y este es el segundo cultivo más extenso después de la soja.

En cuanto a la industria se destaca el procesamiento de alimentos aprovechando los productos cosechados localmente. En esta Sub-región, se destaca el Dpto. de Guairá por el complejo industrial de la caña de azúcar. Además en Cordillera, particularmente en las localidades de Arroyos y Esteros, Piribebuy y Valenzuela, existen cooperativas que están exportando azúcar orgánico sustentando la exportación paraguaya.

La Sub-región 2 es también una zona con buen desarrollo de artesanía. Por ejemplo, el 50% de la población cordillerana tiene como fuente principal o secundaria de ingreso la fabricación y venta de joyas, artículos de madera, cuero, cerámicas, entre otros. Paraguairí también produce diversos tipos de artesanías tradicionales de calidad, como por ejemplo productos de lino, prendas tradicionales (aho-poí, en otros), artículos decorativos (ñandutí, entre otros), cestas, cuero, cerámica y ornamentos de plata.

El desarrollo minero constituye otra característica de la Sub-región 2. La localidad de Emboscada (Cordillera) es conocida por sus canteras y un elevado porcentaje de la población trabaja en la extracción y procesamiento de piedras. Las localidades de Nueva Colombia, Atyrá y Santa Elena por la extracción de piedras para la construcción, e Itacurubí por el azufre. En la localidad de Paso Yobai (Guairá) fue autorizada la minería de oro en 2003 y actualmente 2.000 personas están trabajando en la extracción. En el Dpto. de Paraguairí se explotan diversos tipos de piedras (basalto, granito, riolita, cuarcita, arenisca). También han sido descubiertos los depósitos de arcilla que sirven de materia prima para fabricar azulejos y ladrillos.

La superficie destinada a la producción forestal en la Sub-región 2 ha representado en promedio 5,9% (2008), la menor de las cuatro sub-regiones; y la superficie forestal ha sido de aproximadamente 140.000 hectáreas, que es la más reducida entre las cuatro regiones (Cuadro 3.6-4). Cabe recordar que se perdió el 42% de los bosques de la Sub-región 2 entre 1986 y 2008.

Tenencia de tierra: La tenencia de la tierra propia es sumamente importante para garantizar la vida estable a los habitantes y para tener acceso a créditos con garantía hipotecaria. El porcentaje de tenencia de la tierra en la Sub-región 2 en 2000 es de 69% al igual que la Sub-región 3, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 5 (Gráfico 3.6-14).

Producción e ingreso: De acuerdo con las encuestas a hogares rurales, el ingreso promedio por hogar del Dpto. de Cordillera de la Sub-región 2 es de 16.940.000 guaraníes/año, situándose en el segundo lugar más alto entre los cuatro departamentos, pero habiendo una gran diferencia con Itapúa que se sitúa en el primer lugar. Al analizar la distribución de frecuencia se observa que el 69% de los hogares pertenece al segmento de 20.000.000 o menos de guaraníes/año y este porcentaje es menor que Concepción y Caazapá, pero mucho mayor que Itapúa (54%).

La estructura de ingresos de Cordillera se caracteriza porque el ingreso laboral y las remesas representan el más alto porcentaje dentro de los cuatro departamentos. Estas dos fuentes de ingreso suman un promedio de 8.616.000 guaraníes, habiendo una diferencia importante con Itapúa que tuvo el menor monto de estas dos fuentes (6.221.000 guaraníes). Esta situación se debe probablemente a que se tiene mayores oportunidades de trabajo en comparación con los otros tres departamentos, por ubicarse en la cercanía al área metropolitana.

Acceso al crédito: Para lograr el desarrollo rural es indispensable la presencia de agencias financieras (de ahorro y préstamo) que proporcionen servicios financieros a los productores. En el Gráfico 3.6-18 se muestra el promedio de oficinas de los principales proveedores de crédito agrícola en esta Sub-región en 2009. Según este Gráfico la Sub-región 2 tiene un promedio de 3,8 oficinas del CAH, 18,5 oficinas de cooperativas y 2,3 oficinas del BNF, situándose en el segundo lugar más bajo después de la Sub-región 1, debiendo mejorar aún más la accesibilidad a los créditos.

Con relación a los créditos otorgados por estos organismos financieros, según datos del CAN 2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas en la Sub-región 2 ha sido de 13,7%, situándose en el penúltimo lugar entre las cuatro sub-regiones y por debajo del promedio regional de 17,4% (Cuadro 3.6-9). Desagregando según departamentos, Cordillera es el que presenta el nivel más bajo con 12,1%. Paraguarí tiene 12,9%, Guairá 15,4%, y Misiones 15,6%.

Ahora bien, ¿de qué organismo se benefician las unidades productivas agrícolas de la Sub-región 2? De acuerdo con el CAN 2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas por el CAH ha sido el más alto, con 37,4%, seguido por las cooperativas con 33,7% y el BNF con 10,2% (Cuadro 3.6-9).

Infraestructura básica: Se analizó la dotación de la infraestructura vial, agua potable, electricidad y de comunicación que sustenta la vida de la comunidad de la Sub-región 2. En términos generales esta Sub-región presenta una dotación de infraestructura básica relativamente alta entre las cuatro sub-regiones, pero los siguientes hechos demuestran que aún queda un margen de mejoramiento alto.

En primer lugar, la densidad vial de la Sub-región en 2007 ha sido de 169,4 km/1000 km<sup>2</sup>, situándose en el tercer lugar entre las cuatro sub-regiones y la densidad de los caminos pavimentados es de 36,2 km/1000 km<sup>2</sup>, la más alta entre las cuatro sub-regiones (Cuadro 3.6-5). Sin embargo, la tasa de rehabilitación incluyendo los caminos pavimentados es de 39,2%, por lo que aún sigue siendo alta la necesidad de mejorar.

La cobertura del servicio de agua potable en la Sub-región 2 en 2002 ha sido de 51,5%, situándose en el tercer lugar después de la Sub-región 4 (57,5%) y la Sub-región 1 (52,1%). Al igual que otras sub-regiones, también la Sub-región 2 presenta una diferencia de más del doble entre el área urbana (81,9%) y rural (35,6%). Estas cifras indican que hay una demanda extremadamente alta de mejorar la cobertura de servicio de agua potable en el área rural (Cuadro 3.6-6).

En cuanto a la cobertura de la energía eléctrica en 2002, la Sub-región 2 presenta 87,8% que es la segunda tasa más alta después de la Sub-región 4 de 92,2% (Cuadro 3.6-7). La cobertura de electricidad en el área rural es de 83,9% que es la más alta entre las cuatro sub-regiones.

En cuanto a la cobertura de la infraestructura de telecomunicaciones en 2002 (Cuadro 3.6-8), la dotación de televisores en el área rural de la Sub-región 2 es de 65,5% que es la más alta entre las cuatro sub-regiones. La dotación del teléfono fijo y celular en el área rural es de 1,9% y de 18,5%, respectivamente, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 4. Sin embargo, la cobertura de Internet es de 0,0%, y al igual que las demás sub-regiones, casi no se tiene acceso. En las sub-regiones 3 y 4 donde se disponen de estadísticas de las encuestas a hogares en 2009, los datos demuestran que la cobertura de las infraestructuras de telecomunicación ha experimentado un rápido crecimiento a partir de 2002, por lo que se deduce también en la Sub-región 2 se presenta la misma tendencia.

### **C. Ambiental**

Ecorregión: Esta sub-región abarca a 4 ecorregiones, la Ecorregión de Ñeembucú ocupa la mitad de la superficie, la Ecorregión Litoral Central cubre el 25%, la Selva Central un poco más del 20% y la Ecorregión Llanura de Inundación del Río Paraguay menos del 1%.

Clima: La precipitación media anual varía de oeste a este entre 1.400 mm a 1.600mm. La temperatura media anual tiene una variación de 23°C a 22°C también desde la ubicación oeste hacia el este. Las temperaturas máximas ocurren en el verano en torno a los 40°C, mientras que las mínimas invernales pueden llegar incluso a bajar de cero, con heladas ocasionales de corta duración.

Topografía: La topografía es plana en la mayor parte de la sub-región, en las planicies de los ríos Paraná y Paraguay y con algunos sectores hacia el norte y noroeste con un relieve más bien ondulado, que en ocasiones llega a ser escarpado.

Suelo: En general, las actividades agropecuarias en esta Sub-región no consideran la

sostenibilidad del potencial productivo de los recursos naturales, principalmente del recurso suelo. Se practica un inadecuado laboreo del mismo y, en algunos casos, una deficiente aplicación de insumos agrícolas que provocan un decrecimiento de la productividad.

Formación vegetal: La formación vegetal predominante es la sabana arbolada, una extensa superficie cubierta de gramíneas con individuos leñosos aislados. Hacia el norte aparecen algunos bosques húmedos templados, bosques anegadizos y bosques semicaducifolios.

Recursos forestales: En relación a la demanda de tierras en esta Sub-región se ha encontrado el avance de un proceso de ocupación de tierras de tipo tradicional en las que antiguas zonas minifundiarías de los Departamentos de Cordillera y Paraguarí principalmente se han ido ampliando progresivamente con áreas contiguas cada vez más extensas. Hacia el sur de la Sub-región se ha producido un proceso de avance pecuario empresarial que ha generado no solamente conflictos medioambientales con los procesos de desarrollo sino también conflictos entre modalidades de expansión, manifestada en ocupaciones de tierra y problemas de derecho de ocupación, que se han asociado a la degradación progresiva del medio ambiente.

Esta expansión de la superficie destinada a la producción agrícola y ganadera en términos relativos fue superior para la expansión pecuaria y generalmente se ha producido a expensas de las áreas boscosas remanentes con sus secuelas ambientales negativas.

Los bosques remanentes en esta región han sido sobre explotados o peor aún deforestados para otros usos de la tierra, originando un fuerte impacto negativo sobre el medio ambiente traducido en pérdida de valiosos recursos forestales, carestía de leña para uso doméstico y construcciones rurales, pérdida de la biodiversidad faunística y florística, erosión de suelos y colmatación de los recursos hídricos.

Recursos hídricos: Los recursos hídricos son los más afectados por las contaminaciones producidas por las agroindustrias. En el Dpto. del Guairá el río más importante es el río Tebicuary-mí, tanto por su caudal como por sus bellezas naturales para la recreación y las especies ictícolas de valor deportivo. En su curso superior y medio se encuentran numerosas agroindustrias (fábricas de almidón, alcohol absoluto y azucareras) que descargan sus desechos en este curso de agua afectando a la fauna íctica de aguas abajo donde la pesca ha sido ocupación habitual de sus pobladores.

#### **D. Político-Institucional**

El análisis del aspecto político-institucional se enfocó en los “actores sociales” de la Sub-región

---

2, analizando las características y potencialidades en torno a las instituciones públicas, sector privado y la sociedad civil que integran los actores sociales.

Instituciones Públicas: Como se indicó anteriormente, para promover el desarrollo rural en el nuevo marco se espera que los gobiernos departamentales y municipales asuman un rol mucho más importante que hasta ahora. No cabe duda de que estos gobiernos descentralizados deberán mejorar de manera más efectiva y eficiente, la inversión pública y los servicios prestados acorde con las necesidades de la comunidad. Adicionalmente, en el nuevo marco de desarrollo rural se espera que los gobiernos departamentales y municipales promuevan la participación, coordinación y articulación del sector privado y de la sociedad civil para impulsar el desarrollo territorial haciendo el máximo uso del potencial local.

En este apartado se describen las características de la Sub-región 2 comparando varios indicadores financieros municipales de cada región, con base en los informes financieros de los gobiernos descentralizados de 2009. El análisis que se describe a continuación puso de manifiesto que la Sub-región 2 tiene la más alta capacidad de inversión pública entre las cuatro sub-regiones, aunque en términos de la autonomía fiscal medida por el porcentaje de ingresos fiscales aún debe mejorar.

- Autonomía financiera: La autonomía financiera se ve reforzada cuanto más alto sea el ingreso fiscal, puesto que así se dispone de más recursos financieros para realizar inversiones públicas y prestar servicios a la comunidad. Por tanto, como indicador que representa la “autonomía financiera” se utilizó el porcentaje de ingresos fiscales municipales dentro de los ingresos totales. Cuanto más alto sea el porcentaje de los ingresos fiscales, mayor será la autonomía fiscal, por disponer de más recursos propios. De acuerdo el Gráfico 3.6-19, el índice de autonomía financiera de la Sub-región 2 es de 14,0%, situándose en el último lugar entre las sub-regiones.

Cuanto mayor sea el porcentaje de royalties (transferencia de recursos financieros) concedido por el gobierno central a las municipalidades, más fuerte es la dependencia de éstas hacia el gobierno central y menor es su autonomía financiera. Por lo tanto, se determinó el porcentaje de recursos transferidos desde el gobierno central dentro de los ingresos totales municipales, cuyos resultados se indican en el Gráfico 3.6-20. El grado de dependencia financiera de la Sub-región 2 es de 60,9%, que es el más alto después de la Sub-región 3. Esta cifra indica que la autonomía financiera de la Sub-región 2 es relativamente baja.

- Capacidad de inversión pública: Con el fin de medir la capacidad de las municipalidades para realizar las inversiones públicas, se determinó el porcentaje que los gastos de inversión pública representan dentro del total de gasto público. Cuanto mayor sea este porcentaje, mayor es la capacidad municipal de ejecutar las inversiones públicas. Al analizar el Gráfico 3.6-21, este índice en la Sub-región 2 es de 38,8%, situándose en el primer lugar dentro de la región.

Subsiguientemente se determinó el “monto de la inversión pública por cada habitante del municipio” como otro indicador para medir la capacidad de realizar las inversiones públicas. En el Gráfico 3.6-22 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según la cual en la Sub-región 2 se invierten 63.205 guaraníes por cada habitante municipal, situándose en el nivel intermedio dentro de la sub-región.

Finalmente se determinó la relación entre la inversión pública municipal y los gastos de personal. Cuanto mayor sea esta relación, es mayor el gasto de inversión pública por unidad de gastos del personal, siendo así, que en esa municipalidad se destina mayor porcentaje del presupuesto municipal en los proyectos de inversión pública. En el Gráfico 3.6-23 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según la cual, la Sub-región 2 se sitúa en primer lugar (con 1,36) entre todas las sub-regiones.

Sector Privado: El sector privado de la zona rural está constituido por empresas, organizaciones de productores, cooperativas, asociaciones, agencias financieras, entre otros. Para impulsar el desarrollo rural sostenible es importante contar a nivel territorial con la participación y la gestión de estas organizaciones privadas junto con el sector público y la sociedad civil.

Se ha analizado el porcentaje de participación de las unidades productivas agrícolas en este tipo de organizaciones de productores. Para ello se determinó el porcentaje de unidades productivas agrícolas participantes dentro del total de unidades productivas agrícolas, utilizando los datos del CAN 2008 cuyos resultados se muestran en el Gráfico 3.6-24. Según este Gráfico un 26,7% de las unidades productivas agrícolas están asociadas a algún tipo de organización en la Sub-región 2. El porcentaje de las unidades productivas agrícolas asociadas a una cooperativa es del 11,8%, que es la cifra más alta en la región. Como una de las características importante de la Sub-región 2, se menciona un alto grado de organización de las unidades productivas agrícolas, como las cooperativas.

### **3.6.4 Características y potencialidades de la Sub-región 3**

La Sub-región 3 está constituida por los Departamentos San Pedro, Canindeyú, Caaguazú y Caazapá que se ubican en la parte central de la región Oriental. La superficie total es de 5.811.831 km<sup>2</sup>, que es la más extensa entre todas las sub-regiones.

Los cuatro departamentos de la Sub-región 3 se caracterizan por ser zonas en transición desde la zona rural tradicional hacia la zona sujeta a la agricultura mecanizada a gran escala con orientación a la exportación. La transición socioeconómica asociada a la mecanización de las labores agrícolas ha generado diferentes fenómenos de desarrollo socioeconómico según zonas, e incluso conflictos socioeconómicos generados en su proceso.

A continuación se describen las características y el potencial de la Sub-región 3 organizadas en cuatro dimensiones del enfoque territorial: socio-cultural, económico-productivo, ambiental, y político-institucional.

#### **A. Socio-Cultural**

Para la dimensión socio-cultural se enfocó el análisis en los “habitantes” de la Sub-región 3. Concretamente se analizaron las características básicas de la demografía, tendencia a largo plazo y las condiciones de vida (pobreza, desigualdad de ingresos, desarrollo humano, educación, salud, nutrición y autoconsumo).

Evolución demográfica: De acuerdo con la estimación de la DGEEC, la población de la Sub-región 3 es de aproximadamente 1.200.000 habitantes con una densidad media de 21,9 hab/km<sup>2</sup>. Es la segunda sub-región en términos de población después de la Sub-región 4 (Cuadro 3.6-2), y la tercera en términos de densidad después de la Sub-región 4 (40,8%) y la Sub-región 2 (36,5%) (Itapúa y Alto Paraná).

En cuanto a la evolución demográfica, la tasa de crecimiento se ha mantenido alta entre 1962 y 1992 con un promedio anual de entre 3 y 4%, pero empezó a decrecer gradualmente a partir de 1992. El porcentaje de la población rural frente al total en 2002 ha sido de aproximadamente 75,5%, porcentaje con más alto más alto de entre las cuatro sub-regiones.

Con respecto a la evolución de la población en los últimos 10 años, se estimó el porcentaje de los productores que tienen más de diez años de residencia frente al total de productores de la zona, según los datos del CAN 2008, cuyos resultados se indican en el Gráfico 3.6-3. Se observa que los productores con menos de diez años de residencia en la Sub-región 3

representan aproximadamente el 34% del total, la cifra más alta de entre las cuatro sub-regiones. De estos datos se concluye que la Sub-región 3 ha sido el foco de un elevado número de inmigrantes en los últimos cincuenta años desde la década de 1960 y como consecuencia presenta las características de una zona en transición, sujeta al dinamismo socioeconómico.

Pobreza y desigualdad de ingresos: El índice de pobreza de la Sub-región 3 en 2002 este 47,6%, situándose en el primer lugar con más alto índice (Gráfico 3.6-4). Asimismo, el coeficiente de Gini que representa la desigualdad de ingresos es de 0,551, situándose en el primer lugar junto con la Sub-región 4 (Gráfico 3.6-5). Todo esto indica claramente que la Sub-región 3 se caracteriza por mayor porcentaje del estrato pobre con ingresos desigualmente distribuidos. Probablemente, esta situación se debe a que muchos de los nuevos residentes en la Sub-región 3 en los últimos 50 años, no han podido beneficiarse suficientemente del desarrollo económico local. Sin embargo, el índice de desarrollo humano de la Sub-región 3, que representa la calidad de vida de la población es de 0,743, que es un nivel intermedio entre las cuatro sub-regiones, y no necesariamente está en un nivel bajo (Gráfico 3.6-6).

Educación: Para impulsar el desarrollo rural sostenible y mejorar la calidad de vida de la comunidad local es indispensable mejorar la accesibilidad a los servicios educativos. El índice de NBI en educación de la Sub-región 3 es de 28,1% para toda la población, que es el índice más alto en comparación con las demás sub-regiones (Gráfico 3.6-7). El promedio de años de escolarización es de 5,4 años, situándose en el último lugar entre todas las sub-regiones (Gráfico 3.6-8). Por consiguiente, se puede afirmar que la Sub-región 3 presenta altas necesidades de mejorar el acceso a los servicios educativos, en particular de educación básica y media.

Salud: Para mejorar la calidad de vida de la comunidad local es indispensable mejorar los servicios de salud. La esperanza de vida media al nacer de la Sub-región 3 es de 69,7 años en 2002, que es el nivel intermedio entre todas las sub-regiones y no necesariamente es la más corta (Gráfico 3.6-9). Sin embargo, la mortalidad infantil en 2005 es relativamente alta con 18,1/1.000 nacidos vivos y la mortalidad materna es 29,0/1.000.000 nacidos vivos que también es relativamente alta (Gráfico 3.6-10). En cuanto al acceso al servicio de atención médica, la Sub-región 3 tiene 1,2 médicos y 0,2 odontólogos por cada 10.000 habitantes, situándose en el último lugar entre las sub-regiones (Gráfico 3.6-11). De lo anterior, se puede afirmar que aún queda por mejorar los servicios de salud en la Sub-región 3.

Nutrición y autoconsumo: De acuerdo con las encuestas a hogares rurales, el promedio de calorías ingeridas al día por habitante en la Sub-región 3 es de 1.742 kcal, situándose en el penúltimo lugar entre las cuatro sub-regiones y la proteína cruda consumida es de 49 g, situándose en el segundo lugar. Este nivel de calorías ingeridas es insuficiente. La tasa de

autoabastecimiento no es necesariamente suficiente, ya que es de 21% tanto en calorías ingeridas como en proteína cruda consumida. El índice de autoconsumo en términos de calorías digeridas ha sido la más baja entre las cuatro regiones.

## **B. Económico-Productivo**

En el aspecto económico-productivo el análisis se enfocó en los “productores” y “unidades productivas” de la Sub-región 3. Concretamente se analizaron las características y potencialidades de la población según sectores industriales, uso de los suelos, unidades productivas agrícolas, tenencia de tierras, volumen de producción e infraestructura básica.

Población económicamente activa: De acuerdo con los datos del Censo 2002, la población económicamente activa (PEA) de la Sub-región 3 es de aproximadamente 340.000 personas, que representa el 32,7% de la población total de la Sub-región (Cuadro 3.6-3).

Al analizar la PEA de la Sub-región 3 se tienen los siguientes datos. El sector primario (agricultura, ganadería y forestal) absorbe el 59,5%; el sector secundario (industrias) el 10,7%; y el sector terciario (comercios, servicios) el 28,9% (Cuadro 3.6-3). Comparando con otras sub-regiones, la Sub-región 3 se caracteriza por poseer el más alto porcentaje de PEA primaria. Al comparar el porcentaje de la PEA primaria de los cuatro departamentos de la Sub-región 3, el menor porcentaje se tiene en Caaguazú (con 46,1%) mientras que los tres departamentos restantes (San Pedro, Caazapá y Canindeyú) superan el 60%.

Uso del suelo: Se analizó las actividades económicas de la Sub-región 3 desde el punto de vista del uso de suelos. Las tierras utilizadas para el forraje y pastura natural representan un promedio de 42,7%, y las tierras de cultivo 40,9%, que en conjunto representan cerca del 84% de la superficie total (Gráfico 3.6-15). El tercer patrón de uso más extenso es el forestal con 15,6%. La zona urbana y los ríos representan apenas el 1%.

Existen varios departamentos la Sub-región 3 con vocación ganadera. San Pedro es el mayor productor de ganado bovino en la región Oriental. Le siguen los Departamentos Canindeyú con aproximadamente 680.000 cabezas, Caaguazú con 420.000 cabezas y Caazapá con 300.000 cabezas (2008).

La agricultura de la Sub-región 3 se caracteriza por la coexistencia de la agricultura tradicional de los pequeños productores, y la agricultura mecanizada por los grandes y medianos productores. Los principales cultivos de renta de los primeros incluyen el algodón, caña de azúcar, sésamo (especialmente San Pedro) entre otros; además producen los rubros de

autoconsumo como maíz, mandioca, poroto y maní. Por otro lado, los grandes y medianos productores se dedican a la producción de soja, trigo, maíz (híbrido) con el uso de maquinarias agrícolas. Es particularmente extensa el área sembrada de la soja en Caazapá, ocupando tres cuarta parte de las tierras de cultivo del departamento.

En la Sub-región 3 existen dos principales industrias: el procesamiento de los productos agropecuarios y la fabricación de materiales de construcción utilizando las materias primas producidas localmente. En Caaguazú existen principalmente molinos, silos, plantas de procesamiento de productos lácteos, así como pequeñas industrias cerámicas y fábricas de materiales de construcción. Antiguamente había florecido la hilandería utilizando el algodón producido localmente, la que fue sustituida por otras actividades debido a la falta de materia prima. En Canindeyú se desarrollan la industria azucarera y destilería utilizando la caña de azúcar, industria tabaquera, industria de mandioca (almidón), procesamiento de carne (salchichas) y procesamiento de hierbas. Muchos de los silos existentes en este departamento pertenecen a las empresas multinacionales de capital brasileño. La industria más importante de San Pedro es la hilandería utilizando el algodón local, pero además existen molineras, plantas de procesamiento de hierbas, productos lácteos e industria tabaquera. En Caazapá no existen grandes industrias, pero se desarrollan la fabricación de materiales de construcción, procesamiento de azúcar negra orgánica y cerámicas resistentes al fuego.

La superficie destinada a la producción forestal en la Sub-región 3 ha representado en promedio 15,6% (2008) que es la más extensa después de la Sub-región 1. Asimismo, esta Sub-región alberga la mayor superficie forestal entre las cuatro sub-regiones con aproximadamente 1.020.000 hectáreas (2008) (Cuadro 3.6-4). Sin embargo, cabe recordar que se perdió el 61%, 1.610.000 hectáreas de bosques de la Sub-región 3 entre 1986 y 2008 debido a la deforestación. Esto ha provocado la pérdida de dinamismo de la industria de elaboración de madera por falta de materias primas.

Tenencia de tierra: La tenencia de tierras propias es sumamente importante para garantizar la vida estable a los habitantes locales y para tener acceso a los créditos con garantía hipotecaria. De acuerdo con las Encuestas de Hogares de 2000, la tasa de tenencia de tierras en la Sub-región 3 ha sido del 69%, al igual que la Sub-región 2, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 5 (Gráfico 3.6-14).

Producción e ingreso: De acuerdo con las encuestas a hogares rurales el ingreso promedio por hogar del Departamento de Caazapá de la Sub-región 3 es de 13.259.000 guaraníes, situándose en el último lugar más entre los cuatro departamentos. Al analizar la distribución de frecuencia, se observa que el 79% de los hogares pertenece al segmento de 20.000.000 o menos de

guaraníes.

La estructura de ingresos de Caazapá se caracteriza por el bajo porcentaje de los ingresos ganaderos. Dejando a un lado el máximo nivel de ingresos ganaderos obtenidos en Itapúa de la Sub-región 4 (con 5.335.000 guaraníes), el nivel de ingreso ganadero de este departamento es solo de 717.000 guaraníes frente a los 1.128.000 guaraníes y 1.682.000 guaraníes de Concepción (Sub-región 1) y Cordillera (Sub-región 2) respectivamente. En cuanto al ingreso generado por los cultivos, la diferencia ha sido menor pero sigue siendo el más bajo entre los cuatro departamentos.

Acceso al crédito: Para lograr el desarrollo rural es indispensable la presencia de agencias financieras (de ahorro y préstamo) que proporcionen servicios financieros a los productores. En el Gráfico 3.6-18 se muestra el promedio de oficinas de los principales proveedores de crédito agrícola en esta Sub-región en 2009. Según este Gráfico, la Sub-región 3 tiene un promedio de 5,3 oficinas del CAH, 24,3 oficinas de cooperativas y 4,0 oficinas del BNF, situándose en el segundo lugar más alto después de la Sub-región 4. Se puede afirmar que hay buena accesibilidad a los créditos en esta Sub-región.

Con relación a los créditos otorgados por estos organismos financieros, según datos del CAN 2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas en la Sub-región 3 ha sido de 18,3%, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 4 que tiene 24,4% (Cuadro 3.6-9). Desagregando según departamentos, Caaguazú es el que presenta el nivel más alto con 21,6% y le siguen Canindeyú 19,1%, Caazapá 16,4%, y San Pedro 16,2%.

Ahora bien, ¿de qué organismo se benefician las unidades productivas agrícolas de la Sub-región 3? De acuerdo con el CAN 2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas por el CAH y las cooperativas ha sido el más alto con 29% y 29,6%, respectivamente (Cuadro 3.6-9). Le siguen los bancos y financieras con 18,6%.

Infraestructura básica: Se analizó la dotación de la infraestructura vial, agua potable, electricidad y de comunicación que sustentan la vida de la comunidad en la Sub-región 3. En términos generales esta Sub-región es la segunda más baja en dotación después de la Sub-región 1, habiendo una alta demanda de mejoramiento.

La densidad vial de la Sub-región 3 en 2007 ha sido de 191,3 km/1000 km<sup>2</sup>, situándose en el segundo lugar entre las cuatro sub-regiones. Sin embargo, la densidad de los caminos pavimentados es de 18,4 km/1000 km<sup>2</sup>, que viene a ser la mitad de la Sub-región 2 que presenta la más alta densidad entre las cuatro sub-regiones (Cuadro 3.6-5). La tasa de rehabilitación

incluyendo los caminos pavimentados es de 19,5%, que es la más baja entre las cuatro sub-regiones. Todas estas cifras demuestran que existe una demanda sumamente alta de mejorar los caminos pavimentados.

La cobertura del servicio de agua potable en la Sub-región 3 en 2002 ha sido de 41,4%, situándose en el último lugar entre las cuatro sub-regiones. La cobertura en el área rural es en particular baja con 30,4%, que es el segundo porcentaje más bajo después de la Sub-región 1 con 24,7%. Estas cifras indican que hay una demanda extremadamente alta de mejorar el acceso al agua en la Sub-región 3, en particular en el área rural (Cuadro 3.6-6).

En cuanto a la cobertura de energía eléctrica en 2002, la Sub-región 3 presenta 79,7%, la segunda tasa más baja después de la Sub-región 1 de 78,5% (Cuadro 3.6-7). La cobertura en el área rural es de 74,8%, la segunda más baja después de la Sub-región 1.

En cuanto a la cobertura de la infraestructura de telecomunicaciones en 2002 (Cuadro 3.6-8) en el área rural de la Sub-región 3, la dotación de televisores era de 45%, para teléfono fijo de 1,2%, y celular 9,4%, situándose en el segundo lugar más bajo después de la Sub-región 1. La cobertura de Internet es de 0,0%, al igual que las demás sub-regiones que casi no tienen acceso.

Sin embargo, de acuerdo con la encuesta de hogares 2009, San Pedro y Caaguazú de la Sub-región 3, han experimentado un rápido y sustancial crecimiento de la cobertura en telecomunicaciones. Se destacan en particular los teléfonos celulares, ya que su dotación creció de 6,4% a 66,8% en San Pedro y, de 22% a 78% en Caaguazú entre los años 2002 y 2009. Asimismo, la cobertura de Internet en Caaguazú creció de 0,1% a 5,3% entre 2002 y 2009.

### **C. Ambiental**

Ecorregión: Esta Sub-región abarca 6 Ecorregiones; la Ecorregión de la Selva Central (casi 60%), el Litoral Central (15%), el Ñeembucú (11%), la Selva del Alto Paraná (9%), el Amambay (7%) y la Llanura de Inundación del Río Paraguay (menos de 1%).

La Sub-región incluye a su vez a las dos grandes cuencas hidrográficas del Paraguay, los ríos Paraná y Paraguay. La diversidad de eco-regiones es una rica fuente de alimentos, plantas medicinales, fibras y otros muchos recursos naturales que todavía no son conocidos o estudiados, y cuya extinción causarían pérdidas invalorable para las futuras generaciones.

Clima: Esta Sub-región presenta la mayor precipitación, con una media anual de 1.600 mm, en algunas localidades pueden alcanzarse los 2.000 mm, sin diferenciarse claramente un período

seco y uno húmedo. Las temperaturas pueden rondar los 40°C en el verano, mientras que en el invierno pueden alcanzar valores bajo cero, con heladas de hasta cinco días.

Topografía: En general la Sub-región presenta una topografía ondulada, que puede llegar a ser quebrada en algunos casos, con pendientes muy pronunciadas, particularmente hacia su sector norte.

Suelo: Las zonas ubicadas en la cuenca del Río Paraná (parte este de Canindeyú, Caaguazú y Caazapá) se caracterizan por disponer de suelos profundos, rojizos, con buena cantidad de materia orgánica y buena fertilidad natural que los hace aptos para diversos cultivos agrícolas. Actualmente son destinados con preferencia para el cultivo extensivo de la soja, aunque en lo relativo a la degradación de los suelos y sedimentación de los cursos de aguas se han tenido importantes progresos con la utilización de la siembra directa.

En las zonas de la Sub-región situadas en la cuenca del Río Paraguay (San Pedro y la parte oeste de Canindeyú, Caaguazú y Caazapá) se tiene relativamente menos lluvias inclusive en los meses de invierno, y sus suelos son menos profundos y más arenosos por lo que están más expuestos a la degradación ambiental de sus recursos naturales si no se adoptan medidas de buenas prácticas de producción agropecuaria y forestal.

Formación vegetal: En esta sub-región predominan las formaciones vegetales boscosas en forma de bosques húmedos cálidos (siempre verdes), bosques semicaducifolios y bosques anegadizos, intercalados con algunos esteros y parches de sabanas, con especies forestales de valor comercial como el cedro y en general una alta biodiversidad.

Recursos forestales: Es importante resaltar que el “*Bosque Atlántico Alto Paraná*” ocupa una gran parte de esta Sub-región, y que el mismo ha sufrido un intensivo proceso de deforestación para ser destinado a otros usos, principalmente el cultivo de la soja; asimismo los bosques naturales remanentes han sufrido un proceso de degradación por prácticas de aprovechamiento forestal no sostenibles por parte de los productores forestales y en algunas situaciones por ocupaciones de tierras realizadas por campesinos.

La importancia de la conservación del “*Bosque Atlántico Alto Paraná*” adquiere relevancia por su relación directa con la conservación del “*Acuífero Guaraní*” cuya trascendencia adquiere inclusive atención mundial por la magnitud e importancia global de este recurso.

La energía que proporciona el bosque en forma de leña tiene una crucial importancia en la vida de las comunidades rurales. Sin embargo, no existe suficiente conciencia en las comunidades

acerca de la importancia de un aprovechamiento eficiente de estos recursos energéticos y tampoco un conocimiento suficiente para una explotación racional de los recursos forestales disponibles.

Biodiversidad: En cuanto a la riqueza faunística solamente en el Bosque Atlántico del Alto Paraná se han contabilizado cerca de 500 especies de aves y una gran variedad de reptiles y anfibios que incluyen numerosas especies endémicas y también muchos animales silvestres que están amenazados o en peligro de extinción por las actividades antrópicas en constante crecimiento.

La riqueza florística de la región también es muy importante ya que las variaciones ambientales locales y los tipos de suelos existentes crean condiciones muy favorables para la ocurrencia de diversas comunidades de plantas como los bosques de galería con una gran riqueza florística para la alimentación de animales silvestres, las vegetaciones de bambú y de palmitos entre las más relevantes, recursos también amenazados por las actividades antrópicas.

#### **D. Político-Institucional**

El análisis del aspecto político-institucional se enfocó en los “actores sociales” de la Sub-región 3, analizando las características y potencialidades en torno a las instituciones públicas, del sector privado y la sociedad civil que integran los actores sociales.

Instituciones Públicas: Como se indicó anteriormente, para promover el desarrollo rural en el nuevo marco se espera que los gobiernos departamentales y municipales asuman un rol mucho más importante que hasta ahora. No cabe duda de que estos gobiernos descentralizados deberán mejorar de manera más efectiva y eficiente, la inversión pública y los servicios prestados acorde con las necesidades de la comunidad. Adicionalmente, en el nuevo marco de desarrollo rural se espera que los gobiernos departamentales y municipales promuevan la participación, coordinación y articulación del sector privado y de la sociedad civil para impulsar el desarrollo territorial haciendo el máximo uso del potencial local.

En este apartado se describen las características de la Sub-región 3 comparando varios indicadores financieros municipales de cada región, con base en los informes financieros de los gobiernos descentralizados de 2009.

El análisis que se describe a continuación puso de manifiesto que en términos de autonomía fiscal, la Sub-región 3 debe subsanar su alto grado de dependencia de las transferencias de recursos desde el gobierno central. En términos de capacidad de inversión pública, la

Sub-región se caracteriza por presentar los más bajos índices de gastos de inversión pública, monto de inversión pública por habitante y relación inversión pública – gastos del personal.

- Autonomía financiera: La autonomía financiera se ve reforzada cuanto más alto sea el ingreso fiscal, puesto que así se dispone de más recursos financieros para realizar inversiones públicas y prestar servicios a la comunidad. Por tanto, como indicador que representa la “autonomía financiera” se utilizó el porcentaje de ingresos fiscales municipales dentro de los ingresos totales. Cuanto más alto sea el porcentaje de los ingresos fiscales, mayor será la autonomía fiscal, por disponer de más recursos propios. De acuerdo al Gráfico 3.6-19 el índice de autonomía financiera de la Sub-región 3 es de 17,0%, situándose en el nivel medio entre las sub-regiones.

Cuanto mayor sea el porcentaje de royalties (transferencia de recursos financieros) concedido por el gobierno central a las municipalidades, más fuerte es la dependencia de éstas hacia el gobierno central y menor es su autonomía financiera. Por lo tanto, se determinó el porcentaje de recursos transferidos desde el gobierno central dentro de los ingresos totales municipales, cuyos resultados se indican en el Gráfico 3.6-20. El grado de dependencia financiera de la Sub-región 3 es de 64,2%, que es el más alto entre las sub-regiones estudiadas, indicando su alta dependencia al gobierno central.

- Capacidad de inversión pública: Con el fin de medir la capacidad de las municipalidades para realizar inversiones públicas, se determinó el porcentaje que representan los gastos de inversión pública dentro del total de gastos. Cuanto mayor sea este porcentaje, mayor es la capacidad municipal de ejecutar las inversiones públicas. Al analizar el Gráfico 3.6-21, este índice en la Sub-región 3 es de 31,3%, situándose en el último lugar entre las cuatro regiones al igual que la Sub-región 1.

Subsiguientemente, se determinó el “monto de la inversión pública por cada habitante del municipio” como otro indicador para medir la capacidad de realizar las inversiones públicas. En el Gráfico 3.6-22 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según el cual en la Sub-región 3 se invierten 48.000 guaraníes por cada habitante municipal, situándose en el último lugar dentro de la región.

Finalmente, se determinó la relación entre la inversión pública municipal y los gastos de personal. Cuanto mayor sea esta relación, es mayor el gasto de inversión pública por unidad de gastos del personal, siendo así que, en esa municipalidad se destina mayor porcentaje del presupuesto municipal a los proyectos de inversión pública. En el

Gráfico 3.6-23 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según el cual, la Sub-región 3 se sitúa en el último lugar (con 1,11) dentro de la región.

**Sector Privado:** El sector privado de la zona rural está constituido por empresas, organizaciones de productores, cooperativas, asociaciones, agencias financieras, entre otros. Para impulsar el desarrollo rural sostenible es importante contar a nivel territorial con la participación y la gestión de estas organizaciones privadas junto con el sector público y la sociedad civil.

Se ha analizado el porcentaje de participación de las unidades productivas agrícolas en este tipo de organizaciones de productores. Para ello se determinó el porcentaje de unidades productivas agrícolas participantes dentro del total de unidades productivas agrícolas, utilizando los datos del CAN 2008 cuyos resultados se muestran en el Gráfico 3.6-24. Según este Gráfico el 22,0% de las unidades productivas agrícolas están asociadas a algún tipo de organización, situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 3. El porcentaje de unidades productivas agrícolas asociadas a una cooperativa es del 8,7%, situándose en el segundo lugar junto con la Sub-región 4, después de la Sub-región 3. Estas cifras demuestran que existe un alto grado de organización de las unidades productivas agrícolas, aunque menor que la Sub-región 2.

### **3.6.5 Características y potencialidades de la Sub-región 4**

La Sub-región 4 se ubica en la parte este de la región Oriental y está constituida por los Departamentos de Alto Paraná e Itapúa, donde el Río Paraná forma la frontera con Brasil y Argentina. La superficie total es de 2.982.780 km<sup>2</sup>.

Esta Sub-región es la segunda más poblada después de la Zona Metropolitana (Asunción y el Departamento Central). Se desarrolla en ella la agricultura mecanizada y es gran productora de soja, trigo y maíz, que son los principales rubros de exportación del Paraguay.

A continuación se describen las características y el potencial de la Sub-región 4 organizadas en cuatro dimensiones del enfoque territorial: socio-cultural, económico-productivo, ambiental, y político-institucional.

#### **A. Socio-Cultural**

Para la dimensión socio-cultural se enfocó el análisis en los “habitantes” de la Sub-región 4. Concretamente se analizaron las características básicas de demografía, tendencia a largo plazo y condiciones de vida (pobreza, desigualdad de ingresos, desarrollo humano, educación, salud, nutrición y autoconsumo).

**Evolución demográfica:** De acuerdo con la estimación de la DGEEC, la población de la Sub-región 4 es de aproximadamente 1.270.000 de habitantes con una densidad media de 40,8 hab/km<sup>2</sup> (Cuadro 3.6-2). Es la sub-región más poblada en términos de población y densidad poblacional (Cuadro 3.6-2). En cuanto a la evolución demográfica, ha tenido un crecimiento medio anual alto de entre 4 y 5% entre 1992–2009 debido a la fuerte colonización. Esta tasa se mantuvo alta, entre 2 y 3% incluso después de 1992. El porcentaje de la población rural frente al total en 2009, ha sido de aproximadamente 49,7%, que es el más bajo entre las cuatro sub-regiones.

Se elaboró el indicador de años de residencia, utilizando los datos del CAN 2008. En el Gráfico 3.6-3 observamos los años de residencia de los productores según sub-regiones. De acuerdo a este Gráfico, el porcentaje de productores con menos de diez años de residencia en la Sub-región 4 es de 28,2% (14,2% entre 0 y 4 años; y 14,2% entre 5 y 9 años), situándose en el segundo lugar después de la Sub-región 3 (de 34,5%). Estos datos sugieren la existencia de numerosos productores recién inmigrados en la Sub-región 4.

**Pobreza y desigualdad de ingresos:** En el Gráfico 3.6-4 se muestra el índice de pobreza en 2002 según sub-regiones. Se observa que el índice de pobreza de la Sub-región 4 es de 35,1%, el más bajo nivel entre las sub-regiones. Este dato indica que la Sub-región 4 constituye la zona con el más reducido porcentaje de pobres en la región Oriental. Con relación a la “calidad de vida” de la población de la Sub-región 4 medida con el índice de desarrollo humano, este presenta un nivel de 0,741, situándose en el segundo lugar con más alto índice después de la Sub-región 2 (zona rural tradicional) (Gráfico 3.6-6).

Sin embargo, en términos del coeficiente de Gini que representa el grado de desigualdad de ingresos, se tiene una cifra de 0,55, que es la más alta entre todas las sub-regiones (Gráfico 3.6-5). Detrás del éxito que han logrado los grandes productores al incrementar sustancialmente la producción de los cultivos de exportación mediante una fuerte inversión en la mecanización de las labores agrícolas, está latente el problema de la brecha económica, que es uno de los desafíos más importantes de la Sub-región 4. La estrategia de desarrollo deberá apuntar a que los estratos menos favorecidos logren mejorar sus capacidades para insertarse al modelo de desarrollo exitoso de esta zona, conociendo y aprovechando las oportunidades que ofrece.

**Educación:** Para impulsar el desarrollo rural sostenible y mejorar la calidad de vida de la comunidad local es indispensable mejorar la accesibilidad a los servicios educativos. El índice de NBI en educación de la Sub-región 4 es de 24,4% para toda la población, y de 31,6% para los hogares rurales. Ambos casos presentan las NBI educativas más bajas después de la Sub-región 2 (Gráfico 3.6-7). El promedio de años de escolarización de la Sub-región 4 es de 6,9 años

situándose en el primer lugar entre todas las sub-regiones (Gráfico 3.6-8). Por consiguiente, se puede afirmar que la Sub-región 4 presenta la mejor accesibilidad a los servicios educativos, en comparación con otras sub-regiones.

Salud: Para mejorar la calidad de vida de la comunidad local es indispensable mejorar los servicios médicos y de salud. La esperanza de vida media al nacer de la Sub-región 4 es de 68,3 años en 2002, similar a las demás sub-regiones (Gráfico 3.6-9). La mortalidad infantil en 2005 es de 17,4/1.000 nacidos vivos y la mortalidad materna de 9,7/1.000.000 nacidos vivos (Gráfico 3.6-10). En ambos casos la Sub-región 4 arroja el nivel más bajo entre las 4 sub-regiones.

En contraste, en cuanto al acceso al servicio de atención médica, la Sub-región 4 tiene 2,3 médicos y 0,3 odontólogos por cada 10.000 habitantes, situándose en el penúltimo lugar entre las sub-regiones (Gráfico 3.6-11). Se observa un fenómeno paradójico en el que por un lado arroja la mortalidad materno-infantil más baja y, por otro, tiene menor número de médicos y odontólogos, con una esperanza de vida media al nacer corta.

Nutrición y autoconsumo: De acuerdo con las encuestas a hogares rurales, el promedio de calorías consumida al día por habitante es de 2.198 kcal, el nivel más alto entre las cuatro sub-regiones y la proteína cruda consumida de 62 g, situándose en el segundo lugar después del Dpto. de Cordillera. Se considera que este nivel de nutrición es aceptable (Gráfico 3.6-12, 3.6-13). Sin embargo, se observa una determinada brecha entre los hogares, ante la existencia de hogares pobres que no alcanzan el nivel necesario de nutrición. El Dpto. de Itapúa se destaca por su alto índice de autoconsumo. En términos de calorías ingeridas, se tiene una tasa de más del 50% frente al 25% aproximadamente de las tres sub-regiones restantes. En términos de proteína cruda consumida, también se sitúa en el primer lugar, con 29%, aunque no ha sido tan alta como las calorías ingeridas.

## **B. Económico-Productivo**

En el aspecto económico-productivo el análisis se enfocó en los “productores” y “unidades productivas” de la Sub-región 4. Concretamente, se analizaron las características y el potencial de la población según sectores industriales, uso de los suelos, unidades productivas agrícolas, tenencia de tierras, volumen de producción e infraestructura básica.

Población económicamente activa: De acuerdo con los datos del Censo 2002, la población

económicamente activa (PEA)<sup>238</sup> de la Sub-región 4 es de aproximadamente 380.000 personas, siendo la máxima entre las sub-regiones, lo que representa el 37,7% de la población total de la Sub-región (Cuadro 3.6-3).

Al analizar la PEA de la Sub-región 4 según sectores, se tienen los siguientes datos. El sector primario (agricultura, ganadería y forestal) absorbe el 32,4%; el sector secundario (industrias) el 14,3%; y el sector terciario (comercios, servicios,) el 50,4% (Cuadro 3.6-3). Analizando según sub-regiones, la Sub-región 4 presenta el porcentaje más bajo de la PEA primaria y el porcentaje más alto de PEA terciaria. El alto grado de madurez de la estructura industrial, al igual que el área metropolitana, constituye una de las características de la Sub-región 4. En del Departamento de Alto Paraná en particular, el sector terciario absorbe el 58,6% de la PEA, situándose en el segundo lugar en la región Oriental, después del Departamento Central (66,6%) de la Sub-región 5.

Uso del suelo: La Sub-región 4, escenario principal de la agricultura mecanizada, presenta el más alto porcentaje de tierras de cultivo frente a la superficie total, con 54,4%, en 2008 (Gráfico 3.6-15). Los principales cultivos son soja, trigo y maíz (híbrido) producidos a gran escala para la exportación. Estos cultivos en conjunto ocupan el 90% de las tierras de cultivo. Alto Paraná e Itapúa ocupan el primer y segundo lugar respectivamente en la producción de soja y trigo, este último en la época invernal. Asimismo, los pequeños productores de la Sub-región 4 producen cultivos de renta como mandioca, caña de azúcar, poroto, maní, sésamo, entre otros. Asimismo, esta Sub-región es la que posee la mayor superficie de cultivos permanentes como yerba mate, tung, cítricos, nueces de macadamia, entre otros. El Dpto. de Itapúa es conocido por ser el primer productor de arroz con riego del país aprovechando la topografía regional.

Las tierras de pastoreo representan el 33,3% de la superficie total de la Sub-región 4, el porcentaje más reducido entre las cuatro sub-regiones. Sin embargo, también en esta Sub-región se practica la ganadería, tanto es así que en Alto Paraná se crían aproximadamente 250.000 cabezas de ganado y en Itapúa 390.000 cabezas. Por otro lado, Alto Paraná es el departamento más importante por la porcicultura, donde se crían 48.000 cabezas de cerdos (2008).

En esta Sub-región la industria se desarrolla en torno a las actividades directamente relacionadas con la producción agropecuaria. En Alto Paraná, la industria de procesamiento de agro alimentos como los molinos, la producción de piensos, los aceites (comestibles) y otros están experimentando un rápido crecimiento. Asimismo, se inició el desarrollo de las Maquiladoras,

---

<sup>238</sup> La población económicamente activa se define, de acuerdo con la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), incluye a todas las personas de diez años y más, que durante las últimas cuatro semanas estaban empleadas o desempleadas pero buscando trabajo.

donde se concentran las hilanderías, aserraderos, industrias de cuero sintético, filtros de cigarros, artefactos eléctricos, entre otros. En términos del número de empresas existentes, esta Sub-región se sitúa en el segundo lugar más alto en el país. En Itapúa se desarrolla la industria de procesamiento de agro alimentos como salsa de soja, harina, aceite, yerba mate, productos lácteos, entre otros.

La Sub-región 4 cuenta también con importantes recursos turísticos. Las Ruinas Jesuíticas de Jesús y Trinidad de Itapúa han sido declaradas Patrimonio Histórico de la Humanidad por la UNESCO. Los bosques de Cordillera de San Rafael presentan una rica biodiversidad. También las cascadas de los causes hídricos que alimentan el río Paraná son un importante potencial como recursos turísticos. En el Departamento de Alto Paraná se encuentran la Represa Hidroeléctrica de Itaipú o el centro de negocios de Ciudad del Este, así como los centros comerciales de Tres Fronteras (Argentina, Brasil y Paraguay) para los turistas.

Tenencia de tierra: La tenencia de tierras propias es sumamente importante para garantizar la vida estable a los habitantes locales y para tener acceso a los créditos con garantía hipotecaria. Al observar el Gráfico 3.6-14, la tasa de tenencia de tierra en la Sub-región 4 es de 68,5%, comparable con la Sub-región 2 (de 69%) que ha registrado el nivel más alto entre las cuatro sub-regiones.

Ingresos: De acuerdo con las encuestas a hogares rurales ejecutadas en 2010 en el marco del presente Estudio, el ingreso medio por hogar en Itapúa (Sub-región 4) es de 21.400.000 guaraníes, que se traduce en 6.010.000 guaraníes por persona (equivalentes a 4.603 dólares y 1.293 dólares, respectivamente), situándose en el lugar más alto entre los cuatro departamentos estudiados. Al analizar la distribución de frecuencia del Gráfico 3.6-16, solo el 53% del total de la población pertenece al rango de ingresos de menos de 20.000.000 de guaraníes, marcando una gran diferencia con el resto. Desagregando la estructura de ingreso (Gráfico 3.6-17), mientras que en los tres departamentos restantes el ingreso proveniente de las tres actividades de alto grado de independencia, como son (1) la agricultura, (2) la ganadería y (3) el procesamiento de alimentos y otras pequeñas industrias, representan en conjunto alrededor del 40%, mostrando un alto grado de dependencia a los ingresos laborales y remesas. En Itapúa las tres actividades mencionadas arrojan el 65% de los ingresos, y se puede afirmar que las actividades económicas en la zona rural son más dinámicas en este Departamento en comparación con otros. Esta Sub-región puede ser tomada como importante referencia para el logro de niveles de desarrollo rural más elevados en las otras sub-regiones.

Acceso al crédito: Para lograr el desarrollo rural es indispensable la presencia de agencias financieras (de ahorro y préstamo) que proporcionen servicios financieros a los productores. En

el Gráfico 3.6-18 se muestra el promedio de oficinas de los principales proveedores de crédito agrícola en esta Sub-región en 2009, según el cual esta Sub-región tiene un promedio de 7,5 oficinas del CAH, 53,5 oficinas de cooperativas y 5,5 oficinas del BNF, situándose en el primer lugar más bajo entre las cuatro sub-regiones.

Con relación a los créditos otorgados por estos organismos financieros, según datos del CAN 2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas en la Sub-región 4 ha sido de 24,4%, situándose en el primer lugar entre todas las sub-regiones (Cuadro 3.6-9). Desagregando según departamentos, Itapuá tiene 25,3% y Alto Paraná 22,9%.

Ahora bien, ¿de qué organismo se benefician las unidades productivas agrícolas de la Sub-región 4? De acuerdo con las CAN 2008, el porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas por el CAH y las cooperativas ha sido el más alto con 28,7% y 26,0%, respectivamente (Cuadro 3.6-9).

Infraestructura básica: Se analizó la dotación de infraestructura básica que sustenta la vida de la comunidad de la Sub-región 4. En primer lugar, la densidad vial de la Sub-región en 2007 ha sido de 204,7 km/1000 km<sup>2</sup>, la más alta entre las cuatro sub-regiones (Cuadro 3.6-5). La densidad de los caminos pavimentados es de 24,6 km/1000 km<sup>2</sup>, la segunda más alta después de la Sub-región 2 (de 36,2 km/1000 km<sup>2</sup>). La tasa de rehabilitación es de 23,8%, algo más bajo que las Sub-regiones 2 y 3.

En cuanto al servicio de agua potable según departamentos en 2002, la Sub-región 4 tiene una cobertura de 57,5%, siendo la más alta entre las cuatro sub-regiones (Cuadro 3.6-6). También este índice es el más alto en el área rural (38,4%). Sin embargo, existe una gran brecha entre Asunción y el Dpto. Central (95,2% y 83,7% respectivamente). Frente al rápido crecimiento experimentado en la Sub-región 4 en los últimos años, se considera pertinente definir como meta alcanzar el nivel de Asunción o del Dpto. Central.

En cuanto a la cobertura de energía eléctrica en 2002, la Sub-región 4 tiene el mejor acceso entre las cuatro sub-regiones, con un índice de 92,2% (Gráfico 3.6-7). Sin embargo, la cobertura rural es de 81,6% situándose en el segundo lugar más alto después de la Sub-región 2.

En cuanto a la cobertura de infraestructura de telecomunicaciones en 2002 (Cuadro 3.6-8), la dotación de televisores en el área rural de la Sub-región 4 es de 59,5%, de teléfono fijo 2,6%, y del celular 23,4%, situándose en el primer lugar entre las cuatro sub-regiones, excepto la dotación de televisores. La cobertura de Internet en el área rural es de 0,2% en 2002, y al igual que las demás sub-regiones, casi no se tiene acceso.

Sin embargo, de acuerdo con la encuesta de hogares 2009, la Sub-región 4 ha experimentado un rápido y sustancial crecimiento de cobertura en telecomunicaciones. Se destacan en particular los teléfonos celulares, ya que su dotación creció de 22,0% a 86,1% en Itapúa y de 25,8% a 87,9% en Alto Paraná entre los años 2002 y 2009. Asimismo, la cobertura de Internet en Alto Paraná creció de 0,4% a 15% en el mismo período.

### **C. Ambiental**

Ecorregión: Esta Sub-región abarca las Ecorregiones de Alto Paraná (62%), la Selva central (22%) y el Ñeembucú (16%).

Clima: Esta sub-región presenta una precipitación media anual en torno a los 1.700 mm, con un período húmedo desde octubre a mayo y, un período seco desde junio a septiembre. Las temperaturas máximas llegan alrededor de los 40°C en verano y mientras que las mínimas invernales bajan de cero, con heladas de hasta 5 días de duración.

Topografía: La topografía de conjunto es ondulada, con algunas áreas muy accidentadas.

Áreas protegidas: En la Sub-región se sitúa la Reserva de Recursos Manejados de San Rafael en el Dpto. de Itapúa, las áreas protegidas del área de influencia de la represa de Itaipú (Refugios biológicos Limoy, Itabó, Pikyry y Tatí Yupí), el Parque Nacional Ñacunday y el Monumento Científico Moisés S. Bertoni en el Dpto. de Alto Paraná.

Suelo: El alto régimen de lluvias en esta Sub-región, su intensidad y estacionalidad, genera una fuerte escorrentía hídrica superficial, la que es acentuada por el proceso de remoción de la masa forestal, lo que provoca procesos de pérdida de suelos por arrastre, alcanzando niveles críticos en sectores ambientalmente frágiles localizados principalmente en la franja ribereña.

En esta Sub-región se han realizado importantes progresos con la adopción de la siembra directa, principalmente empleada en la agricultura empresarial mecanizada, pero que aún falta difundirla y fomentarla en el ámbito de los productores familiares. Gracias a la amplia aplicación de este sistema se pudieron contener en gran medida los procesos de erosión del suelo (salvo en caminos de tierra).

Formación vegetal: La principal formación vegetal la constituyen los bosques, particularmente los de tipo templado cálido, junto con bosques semicaducifolios, bosques anegadizos y bosques de araucarias. En general, se trata de bosques de porte alto, con altura de emergentes de entre 25 y 30 m. Estos bosques albergan algunas especies de especial importancia forestal como el cedro

y, como ecosistema ofrecen a la Sub-región la mayor diversidad faunística de Paraguay.

Recursos forestales: La ausencia de pautas o normativas eficaces de uso y manejo sostenible del suelo y de los recursos naturales ha tenido como resultado alteraciones ambientales, cuya expresión más evidente fue la sustitución del “*Bosque Atlántico Alto Paraná*” como formación original, por áreas habilitadas para el cultivo extensivo surgido con el avance de la frontera agrícola.

Como indicador de este proceso se puede verificar que en los Departamentos Itapúa y Alto Paraná, solamente en la década de 1990, la deforestación fue de más de 750.000 ha equivalentes al 40% del total deforestado en toda la región Oriental en dicho periodo, un ritmo promedio anual de alrededor de 55.000 ha. Esto generó importantes efectos ambientales sobre la biodiversidad florística y faunística, afectando el sistema hidrográfico y de suelos. Con la ley comúnmente denominada de “Deforestación cero”<sup>239</sup> se logró contener la deforestación y queda pendiente el importante desafío de implementar un programa de forestación y reforestación amplio con fines comerciales y ambientales, en suelos marginales para la producción agropecuaria, y de forestación para protección de causas hídricas.

Recursos hídricos: El Dpto. de Itapúa se encuentra regado por una extensa red de arroyos que se originan en la Cordillera de San Rafael drenando hacia el Río Paraná, configurando un sistema de cuencas secundarias y a nivel terciario, una densa red de micro cuencas. Las cuencas secundarias tributarias principales de la cuenca mayor del río Paraná alcanzan 39 formaciones.

El proceso de expansión acelerada de las áreas de cultivos agrícolas y en particular la dinámica de los sistemas mecanizados, ha afectado fuertemente el sistema hídrico original de la Sub-región, siendo notorios la colmatación de los cursos menores y el creciente deterioro de micro-cuencas.

La conservación del *Bosque Atlántico Alto Paraná* tiene una importancia estratégica para la preservación del “*Acuífero Guaraní*” que ocupa gran parte de la Sub-región, el cual está siendo utilizado por los sistemas y redes urbanas de provisión de agua para consumo humano. El manejo sostenible de este gran acuífero constituye uno de los temas ambientales más sensibles.

---

<sup>239</sup> Ley N° 2524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las Actividades de Transformación y Conversión de Superficies con Cobertura Boscosa” y la Ley 3663/06 que prorroga la vigencia de los artículos 2° y 3° y amplía la Ley N° 2524/04.

#### **D. Político-Institucional**

El análisis del aspecto político-institucional se enfocó en los “actores sociales” de la Sub-región 4, analizando las características y potencialidades en torno a las instituciones públicas, sector privado y la sociedad civil que integran los actores sociales.

Instituciones Públicas: Como se indicó anteriormente, para promover el desarrollo rural en el nuevo marco se espera que los gobiernos departamentales y municipales asuman un rol mucho más importante que hasta ahora. No cabe duda de que estos gobiernos descentralizados deberán mejorar de manera más efectiva y eficiente, la inversión pública y los servicios prestados acorde con las necesidades de la comunidad. Adicionalmente, en el nuevo marco de desarrollo rural se espera que los gobiernos departamentales y municipales promuevan la participación, coordinación y articulación del sector privado y de la sociedad civil para impulsar el desarrollo territorial haciendo el máximo uso del potencial local.

En este apartado se describen las características de la Sub-región 4 comparando varios indicadores financieros municipales de cada región, con base en los informes financieros de los gobiernos descentralizados de 2009.

- Autonomía financiera: La autonomía financiera se ve reforzada cuanto más alto sea el ingreso fiscal, puesto que así se dispone de más recursos financieros para realizar inversiones públicas y prestar servicios a la comunidad. Por tanto, como indicador que representa la “autonomía financiera” se utilizó el porcentaje de ingresos fiscales municipales dentro de los ingresos totales. Cuanto más alto sea el porcentaje de los ingresos fiscales, mayor será la autonomía fiscal, por disponer de más recursos propios. De acuerdo al Gráfico 3.6-19, el índice de autonomía financiera de la Sub-región 4 es de 17,9%, situándose en el primer lugar entre las sub-regiones, (excluyendo la Sub-región 5).

Cuanto mayor sea el porcentaje de royalties (transferencia de recursos financieros) concedido por el gobierno central a las municipalidades, más fuerte es la dependencia de éstas hacia el gobierno central y menor es su autonomía financiera. Por lo tanto, se determinó el porcentaje de recursos transferidos desde el gobierno central dentro de los ingresos totales municipales, cuyos resultados se indican en el Gráfico 3.6-20. El grado de dependencia financiera de la Sub-región 4 es de 57,7%, el más bajo entre las sub-regiones, excepto la Sub-región 1. Se observa que la autonomía financiera de la Sub-región 1 es relativamente alta.

- Capacidad de inversión pública: Con el fin de medir la capacidad de las municipalidades para realizar las inversiones públicas, se determinó el porcentaje que los gastos de inversión pública representan dentro del total de gasto público. Cuanto mayor sea este porcentaje, mayor es la capacidad municipal de ejecutar las inversiones públicas. Al analizar el Gráfico 3.6-21, este índice en la Sub-región 4 es de 33,7%, situándose en el segundo lugar entre las sub-regiones, excepto la Sub-región 1.

Subsiguientemente se determinó el “monto de la inversión pública por cada habitante del municipio” como otro indicador para medir la capacidad de realizar las inversiones públicas. En el Gráfico 3.6-22 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según la cual en la Sub-región 4 se invierten 75.048 guaraníes por cada habitante municipal, situándose en el segundo lugar, después de la Sub-región 1.

Finalmente, se determinó la relación entre la inversión pública municipal y los gastos de personal. Cuanto mayor sea esta relación, es mayor el gasto de inversión pública por unidad de gastos del personal, siendo así, que en esa municipalidad se destina mayor porcentaje del presupuesto municipal en los proyectos de inversión pública. En el Gráfico 3.6-23 se hace una comparación de este indicador entre las sub-regiones, según la cual, la Sub-región 4 se sitúa en el nivel intermedio (con 1,18). Sin embargo, no existe gran diferencia entre las cuatro sub-regiones, sin incluir la Sub-región 5 (Departamento Central).

Sector Privado: El sector privado de la zona rural está constituido por empresas, organizaciones de productores, cooperativas, asociaciones, agencias financieras, entre otros. Para impulsar el desarrollo rural sostenible es importante contar a nivel territorial con la participación y la gestión de estas organizaciones privadas junto con el sector público y la sociedad civil.

Se ha analizado el porcentaje de participación de las unidades productivas agrícolas en este tipo de organizaciones de productores. Para ello se determinó el porcentaje de unidades productivas agrícolas participantes dentro del total de unidades productivas agrícolas, utilizando los datos del CAN 2008 cuyos resultados se muestran en el Gráfico 3.6-24. Según este Gráfico, el 16,6% de las unidades productivas agrícolas están asociadas a algún tipo de organización en la Sub-región 4, situándose en el último lugar dentro de la región. Sin embargo, el porcentaje de las unidades productivas agrícolas asociadas a una cooperativa es del 8,9%, que es la segunda cifra más alta después de la Sub-región 2. Se puede afirmar que en la Sub-región 4 las cooperativas están jugando un rol importante como promotores de la organización de las unidades productivas agrícolas.

Cuadro 3.6-2: Población

	Población (2009)	Densidad poblacional (2009) (Hab/km <sup>2</sup> )	Tasa de crecimiento anual de la población (%)					Tasa de población rural (2002) (%)
			1962-1972	1972-1982	1982-1992	1992-2002	2002-2009	
<b>Región Oriental</b>	<b>5.652.772</b>	-	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3,5</b>	<b>2,4</b>	<b>3,3</b>	<b>47,6</b>
<b>Sub-región 1</b>	<b>398,674</b>	<b>9,0</b>	<b>3,3</b>	<b>1,0</b>	<b>2,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>50,0</b>
Concepción	190.322	10,5	2,4	2,2	2,2	0,7	0,8	61,8
Ñeembucú	83.504	6,9	2,4	-0,4	-0,1	0,9	1,3	48,6
Amambay	124.848	9,7	6,6	0,5	3,9	1,4	1,2	32,6
<b>Sub-región 2</b>	<b>824.637</b>	<b>36,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>	<b>67,3</b>
Cordillera	273.606	55,3	0,3	0,0	0,2	1,6	2,3	66,7
Guairá	196.130	51,0	0,8	1,4	1,2	1,0	1,3	65,7
Misiones	115.851	12,1	1,5	1,1	1,4	1,3	1,9	50,7
Paraguarí	239.050	27,5	0,4	-0,4	0,2	0,6	1,1	77,0
<b>Sub-región 3</b>	<b>1.164.437</b>	<b>21,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,0</b>	<b>3,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>75,5</b>
San Pedro	356.313	17,8	4,2	3,3	3,9	1,3	1,6	82,5
Caaguazú	477.558	41,7	5,4	3,6	2,6	1,2	1,3	68,4
Caazapá	150.910	15,9	1,1	0,6	1,7	0,8	1,3	82,1
Canindeyú	179.656	12,2	-	-	4,6	3,0	3,6	75,0
<b>Sub-región 4</b>	<b>1.266.211</b>	<b>40,8</b>	<b>5,2</b>	<b>4,8</b>	<b>5,4</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>49,7</b>
Itapúa	529.253	32,0	3,0	2,7	3,7	1,9	2,2	69,4
Alto Paraná	736.958	49,5	13,9	8,5	7,4	3,2	4,0	33,7
<b>Sub-región 5</b>	<b>1.998.813</b>	<b>818,0</b>	<b>3,1</b>	<b>4,8</b>	<b>5,7</b>	<b>4,6</b>	<b>5,6</b>	<b>13,6</b>
Central	1.998.813	818,0	3,1	4,8	5,7	4,6	5,6	13,6

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, DGEEC.

Cuadro 3.6-3: Población Económicamente Activa (PEA)

	Número de PEA	Tasa de PEA (%)	PEA por sector económico (%)			
			Primario	Secundario	Terciario	Otro
<b>Región Oriental</b>	<b>1.682.900</b>	<b>37,3</b>	<b>30,1</b>	<b>18,3</b>	<b>49,1</b>	<b>2,6</b>
<b>Sub-región 1</b>	<b>135.493</b>	<b>36,5</b>	<b>38,4</b>	<b>16,5</b>	<b>43,5</b>	<b>1,6</b>
Concepción	57.607	32,1	44,8	16,0	38,1	1,1
Ñeembucú	31.312	41,0	39,4	17,3	41,9	1,4
Amambay	46.574	40,5	29,9	16,6	51,2	2,3
<b>Sub-región 2</b>	<b>260.697</b>	<b>35,4</b>	<b>40,3</b>	<b>20,3</b>	<b>37,9</b>	<b>1,5</b>
Cordillera	79.994	34,2	33,6	23,5	41,6	1,3
Guairá	67.397	37,7	46,1	18,8	34,2	1,0
Misiones	37.474	36,8	37,1	16,2	44,3	2,4
Paraguarí	75.832	34,2	43,8	20,4	34,2	1,6
<b>Sub-región 3</b>	<b>338.113</b>	<b>32,7</b>	<b>59,5</b>	<b>10,7</b>	<b>28,9</b>	<b>1,0</b>
San Pedro	98.558	30,9	65,7	8,7	24,6	1,0
Caaguazú	145.935	33,5	52,2	12,9	33,9	1,0
Caazapá	44.972	32,2	68,7	8,1	22,4	0,8
Canindeyú	48.648	34,7	60,0	10,5	28,6	0,9
<b>Sub-región 4</b>	<b>381.177</b>	<b>37,7</b>	<b>32,4</b>	<b>14,3</b>	<b>50,4</b>	<b>2,9</b>
Itapúa	162.079	35,7	45,7	13,5	39,3	1,5
Alto Paraná	219.098	39,2	22,6	14,9	58,6	3,9
<b>Sub-región 5</b>	<b>567.420</b>	<b>41,6</b>	<b>4,3</b>	<b>25,0</b>	<b>66,6</b>	<b>4,1</b>
Central	567.420	41,6	4,3	25,0	66,6	4,1

Fuente: Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, DGEEC.

Cuadro 3.6-4: Área forestal y pérdida del área forestal 1986-2008

	Bosques 2008 (ha)	Deforestación 1986-2008 (ha)	% de Deforestación 1986-2008 (%)
<b>Región Oriental</b>	<b>2.263.919</b>	<b>2.997.781</b>	<b>57,0</b>
<b>Sub-región 1</b>	<b>692.033</b>	<b>523.234</b>	<b>43,1</b>
Concepción	391.760	205.389	34,4
Ñeembucú	23.651	1.052	4,3
Amambay	276.622	316.793	53,4
<b>Sub-región 2</b>	<b>137.900</b>	<b>100.129</b>	<b>42,1</b>
Cordillera	16.299	17.338	51,5
Guairá	42.556	34.318	44,6
Misiones	11.011	10.312	48,4
Paraguarí	68.034	38.161	35,9
<b>Sub-región 3</b>	<b>1.019.177</b>	<b>1.610.181</b>	<b>61,2</b>
San Pedro	307.346	554.334	64,3
Caaguazú	155.635	323.940	67,5
Caazapá	136.353	170.390	55,5
Canindeyú	419.843	561.517	57,2
<b>Sub-región 4</b>	<b>402.831</b>	<b>757.663</b>	<b>65,3</b>
Itapúa	191.017	308.508	61,8
Alto Paraná	211.815	449.155	68,0
<b>Sub-región 5</b>	<b>11.978</b>	<b>6.574</b>	<b>35,4</b>
Central	11.978	6.574	35,4

Fuente: GUYRA Paraguay y WWF (2008) Monitoreo de la Deforestación del Bosque Atlántico del Alto Paraná.

Cuadro 3.6-5: Infraestructura vial

Departamento	Pavimentada (km)	Mejorada (km)	No Pavimentada (km)	Total (km)	Accesibilidad		Cobertura		Red vial mejorada* (%)
					Red Pav.	Red Total	Red Pav.	Red Total	
					(Km/1000 hab.)		(Km/1000 km2)		
<b>Sub-región 1</b>	<b>354,4</b>	<b>865,2</b>	<b>2.264,5</b>	<b>3.484,1</b>	<b>1,0</b>	<b>9,4</b>	<b>8,2</b>	<b>80,8</b>	<b>35,0</b>
Concepción	209,1	583,0	903,2	1.695,3	1,2	9,4	11,6	93,9	46,7
Ñeembucú	83,0	0,5	972,6	1.056,1	1,1	13,8	6,8	86,9	7,9
Amambay	62,3	281,7	388,7	732,7	0,5	6,4	4,8	56,7	46,9
<b>Sub-región 2</b>	<b>980,8</b>	<b>817,6</b>	<b>2.786,4</b>	<b>4.584,5</b>	<b>1,3</b>	<b>6,2</b>	<b>36,2</b>	<b>169,4</b>	<b>39,2</b>
Cordillera	292,5	347,9	478,5	1.118,8	1,3	4,8	59,1	226,1	57,2
Guairá	173,9	143,1	684,1	1.001,0	1,0	5,6	45,2	260,3	31,7
Misiones	211,5	72,8	812,1	1.096,3	2,1	10,8	22,1	114,7	25,9
Paraguarí	302,9	253,8	811,7	1.368,4	1,4	6,2	34,8	157,2	40,7
<b>Sub-región 3</b>	<b>1.021,2</b>	<b>1.053,2</b>	<b>8.570,6</b>	<b>10.645,0</b>	<b>1,0</b>	<b>10,3</b>	<b>18,4</b>	<b>191,3</b>	<b>19,5</b>
San Pedro	417,7	202,3	3.168,5	3.788,5	1,3	11,9	20,9	189,4	16,4
Caaguazú	313,2	409,6	2.321,6	3.044,4	0,7	7,0	27,3	265,3	23,7
Caazapá	47,2	212,9	1.491,0	1.751,1	0,3	12,6	5,0	184,4	14,9
Canindeyú	243,1	228,4	1.589,5	2.061,0	1,7	14,7	16,6	140,5	22,9
<b>Sub-región 4</b>	<b>773,6</b>	<b>754,0</b>	<b>4.904,1</b>	<b>6.431,8</b>	<b>0,8</b>	<b>6,4</b>	<b>24,6</b>	<b>204,7</b>	<b>23,8</b>
Itapúa	443,9	337,4	3.267,8	4.049,2	1,0	8,9	26,9	245,0	19,3
Alto Paraná	329,7	416,6	1.636,3	2.382,6	0,6	4,3	22,1	160,0	31,3
<b>Sub-región 5</b>	<b>423,1</b>	<b>125,8</b>	<b>313,4</b>	<b>862,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>171,6</b>	<b>349,8</b>	<b>63,7</b>
Central	423,1	125,8	313,4	862,2	0,3	0,6	171,6	349,8	63,7

Fuente: Cálculos propios con datos del Plan de Inversión Vial 2008-2013, MOPC.

\*Tasa de red vial mejorada incluyendo los caminos pavimentados.

Observación: No están incluidos los datos de la red no inventariada que totalizarían unos 30.000 Km.

Cuadro 3.6-6: Cobertura del servicio de agua potable

	Total	Urbana	Rural
<b>Sub-región 1</b>	<b>52,1%</b>	<b>77,8%</b>	<b>24,7%</b>
Concepción	47,7%	75,9%	28,8%
Ñeembucú	48,6%	78,0%	16,7%
Amambay	61,0%	79,3%	23,4%
<b>Sub-región 2</b>	<b>51,5%</b>	<b>81,9%</b>	<b>35,6%</b>
Cordillera	62,3%	87,8%	49,0%
Guairá	40,2%	71,4%	21,5%
Misiones	62,1%	84,2%	38,5%
Paraguarí	44,3%	83,7%	31,7%
<b>Sub-región 3</b>	<b>41,4%</b>	<b>71,3%</b>	<b>30,4%</b>
San Pedro	43,7%	67,4%	37,8%
Caaguazú	42,7%	71,6%	27,7%
Caazapá	27,3%	68,4%	16,9%
Canindeyú	46,3%	78,0%	34,1%
<b>Sub-región 4</b>	<b>57,5%</b>	<b>74,8%</b>	<b>38,4%</b>
Itapúa	49,5%	79,5%	34,0%
Alto Paraná	63,9%	72,9%	45,6%
<b>Sub-región 5</b>	<b>83,7%</b>	<b>86,5%</b>	<b>65,6%</b>
Central	83,7%	86,5%	65,6%

Fuente: Cálculos propios con datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, DGEEC.

Cuadro 3.6-7: Cobertura de energía eléctrica

	Total	Urbana	Rural
<b>Sub-región 1</b>	<b>78,5%</b>	<b>94,8%</b>	<b>61,3%</b>
Concepción	77,1%	92,9%	66,5%
Ñeembucú	80,1%	95,1%	63,7%
Amambay	79,4%	96,3%	44,7%
<b>Sub-región 2</b>	<b>87,8%</b>	<b>95,1%</b>	<b>83,9%</b>
Cordillera	89,3%	95,4%	86,2%
Guairá	89,6%	95,6%	86,0%
Misiones	84,9%	94,5%	81,8%
Paraguarí	87,5%	94,7%	79,7%
<b>Sub-región 3</b>	<b>79,7%</b>	<b>93,1%</b>	<b>74,8%</b>
San Pedro	80,1%	89,5%	77,7%
Caaguazú	84,4%	94,8%	79,1%
Caazapá	77,4%	93,5%	73,3%
Canindeyú	67,4%	91,9%	57,9%
<b>Sub-región 4</b>	<b>92,2%</b>	<b>97,5%</b>	<b>81,6%</b>
Itapúa	86,3%	96,3%	81,2%
Alto Paraná	92,2%	97,5%	81,6%
<b>Sub-región 5</b>	<b>97,4%</b>	<b>98,0%</b>	<b>93,3%</b>
Central	97,4%	98,0%	93,3%

Fuente: Cálculos propios con datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, DGEEC.

Cuadro 3.6-8: Cobertura de infraestructura de telecomunicaciones

	Cobertura de Televisor			Cobertura de Teléfono Fijo			Cobertura de Celular			Cobertura de Internet		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
<b>Sub-región 1</b>	<b>62,2%</b>	<b>81,7%</b>	<b>41,4%</b>	<b>10,2%</b>	<b>18,8%</b>	<b>1,1%</b>	<b>15,3%</b>	<b>25,2%</b>	<b>4,8%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,0%</b>
Concepción	54,6%	78,6%	38,4%	7,8%	17,8%	1,1%	12,9%	25,8%	4,3%	0,2%	0,4%	0,0%
Ñeembucú	70,4%	84,2%	55,4%	11,0%	19,9%	1,4%	15,3%	23,1%	6,8%	0,3%	0,6%	0,0%
Amambay	66,5%	82,8%	32,9%	13,0%	18,8%	1,0%	18,8%	26,1%	3,9%	0,3%	0,5%	0,0%
<b>Sub-región 2</b>	<b>71,4%</b>	<b>82,8%</b>	<b>65,5%</b>	<b>8,6%</b>	<b>21,2%</b>	<b>1,9%</b>	<b>22,7%</b>	<b>30,8%</b>	<b>18,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,0%</b>
Cordillera	72,1%	82,7%	66,5%	8,1%	19,9%	2,1%	21,0%	27,8%	17,4%	0,2%	0,4%	0,1%
Guairá	71,0%	82,2%	64,2%	9,5%	22,2%	1,8%	20,1%	29,2%	14,6%	0,3%	0,6%	0,1%
Misiones	73,3%	82,3%	63,6%	11,5%	20,0%	2,5%	30,5%	38,6%	22,0%	0,3%	0,5%	0,0%
Paraguarí	70,3%	84,1%	65,9%	6,9%	23,3%	1,7%	22,9%	29,2%	20,9%	0,1%	0,2%	0,0%
<b>Sub-región 3</b>	<b>52,9%</b>	<b>74,0%</b>	<b>45,0%</b>	<b>5,3%</b>	<b>16,6%</b>	<b>1,2%</b>	<b>13,2%</b>	<b>23,6%</b>	<b>9,4%</b>	<b>0,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,0%</b>
San Pedro	43,4%	67,0%	37,5%	4,2%	15,9%	1,3%	6,4%	12,3%	5,0%	0,1%	0,2%	0,0%
Caaguazú	62,6%	78,6%	54,4%	6,8%	17,8%	1,1%	22,0%	32,6%	16,6%	0,2%	0,4%	0,1%
Caazapá	56,1%	76,5%	50,9%	5,0%	20,2%	1,2%	5,3%	5,6%	5,3%	0,1%	0,3%	0,0%
Canindeyú	41,4%	66,5%	31,6%	3,9%	11,0%	1,1%	9,4%	21,3%	4,7%	0,1%	0,2%	0,0%
<b>Sub-región 4</b>	<b>70,4%</b>	<b>80,5%</b>	<b>59,5%</b>	<b>11,8%</b>	<b>20,3%</b>	<b>2,6%</b>	<b>33,9%</b>	<b>43,4%</b>	<b>23,4%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,2%</b>
Itapúa	67,8%	81,3%	60,9%	8,3%	20,0%	2,2%	28,3%	40,4%	22,0%	0,8%	2,1%	0,1%
Alto Paraná	72,6%	80,2%	57,2%	14,7%	20,4%	3,2%	38,4%	44,6%	25,8%	1,2%	1,7%	0,4%
<b>Sub-región 5</b>	<b>86,5%</b>	<b>87,8%</b>	<b>78,3%</b>	<b>21,7%</b>	<b>24,7%</b>	<b>2,4%</b>	<b>45,6%</b>	<b>47,7%</b>	<b>32,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,1%</b>
Central	86,5%	87,8%	78,3%	21,7%	24,7%	2,4%	45,6%	47,7%	32,4%	1,3%	1,5%	0,1%
<b>Promedio de los 14 Departamentos R.O.</b>	<b>71,1%</b>	<b>83,7%</b>	<b>56,1%</b>	<b>12,8%</b>	<b>22,1%</b>	<b>1,8%</b>	<b>29,6%</b>	<b>40,6%</b>	<b>16,6%</b>	<b>0,7%</b>	<b>1,2%</b>	<b>0,1%</b>

Fuente: Cálculos propios con datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002, DGEEC.

Cuadro 3.6-9: Porcentaje de unidades productivas agrícolas beneficiadas por organismo financiero

	Unidades productivas agrícolas beneficiadas por organismos financieros (%)	Organismos financieros que beneficiaron a unidades productivas agrícolas (%)						
		Cooperativa	CAH	BNF	Fondo Ganadero	Comerciante/Acopiador	Banco/Financiera	Otros
Región Oriental	17,4	30,6	30,2	8,2	1,2	7,6	15,0	12,6
Sub-región 1	10,8	13,6	40,2	7,0	2,7	15,4	14,0	9,8
Concepción	12,8	-	-	-	-	-	-	-
Amambay	5,8	-	-	-	-	-	-	-
Ñeembucú	9,5	-	-	-	-	-	-	-
Sub-región 2	1,7	33,7	37,4	10,2	1,0	4,6	13,1	6,2
Cordillera	12,1	-	-	-	-	-	-	-
Guairá	15,4	-	-	-	-	-	-	-
Misiones	15,6	-	-	-	-	-	-	-
Paraguarí	12,9	-	-	-	-	-	-	-
Sub-región 3	18,3	29,6	29,0	7,6	0,6	7,6	18,6	11,3
San Pedro	16,2	-	-	-	-	-	-	-
Caaguazú	21,6	-	-	-	-	-	-	-
Caazapá	16,4	-	-	-	-	-	-	-
Canindeyú	19,1	-	-	-	-	-	-	-
Sub-región 4	24,4	26,0	28,7	9,6	0,5	9,6	12,5	21,2
Itapúa	25,3	-	-	-	-	-	-	-
Alto Paraná	22,9	-	-	-	-	-	-	-
Sub-región 5	11,1	39,5	33,1	3,2	1,0	0,7	7,8	17,7
Central	11,1	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Censo Agropecuario Nacional 2008, MAG.

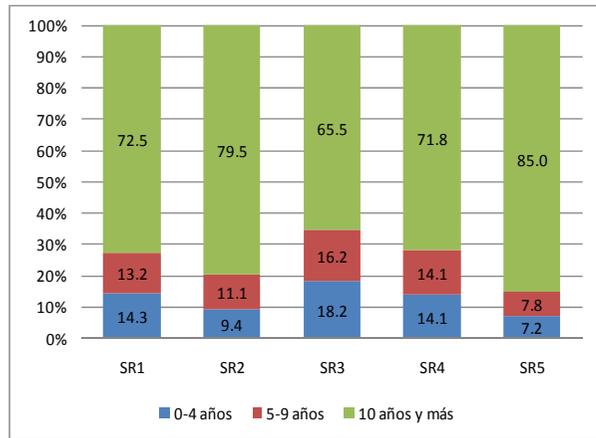


Gráfico 3.6-3: Años de residencia de los productores

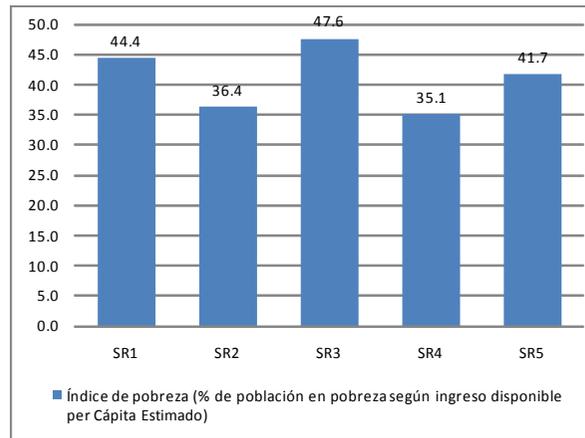


Gráfico 3.6-4: Índice de pobreza

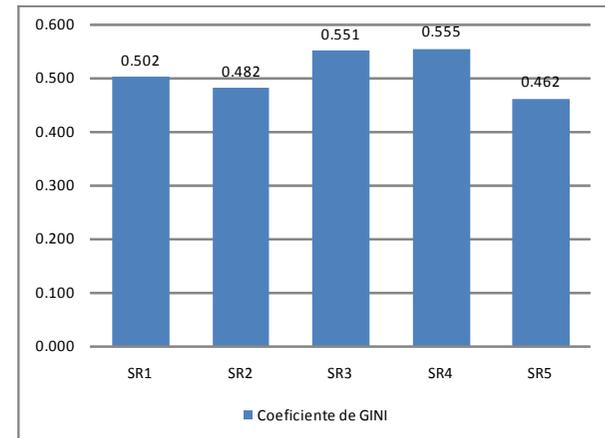


Gráfico 3.6-5: Coeficiente de GINI

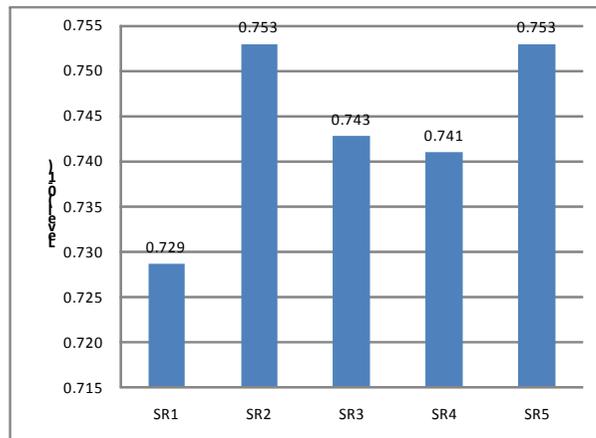


Gráfico 3.6-6: Índice de Desarrollo Humano

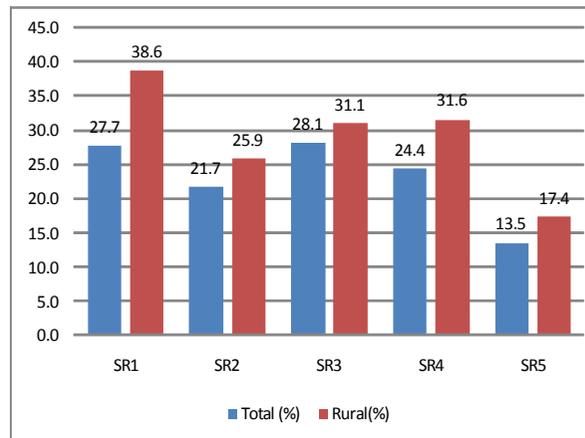


Gráfico 3.6-7: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en acceso a la educación

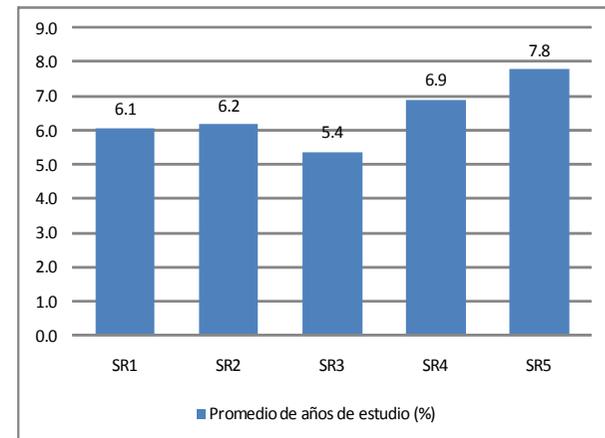


Gráfico 3.6-8: Promedio de años de escolaridad

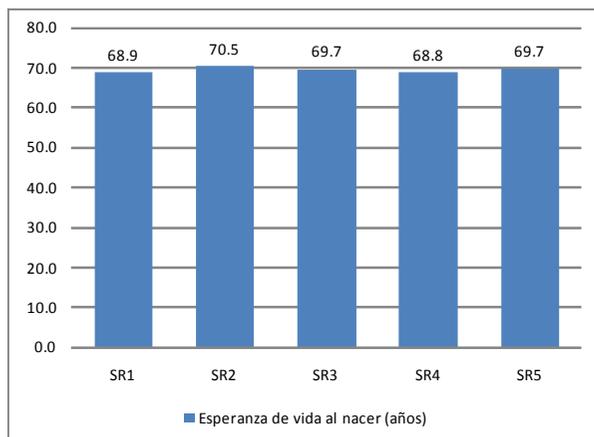


Gráfico 3.6-9: Esperanza de vida al nacer (años)

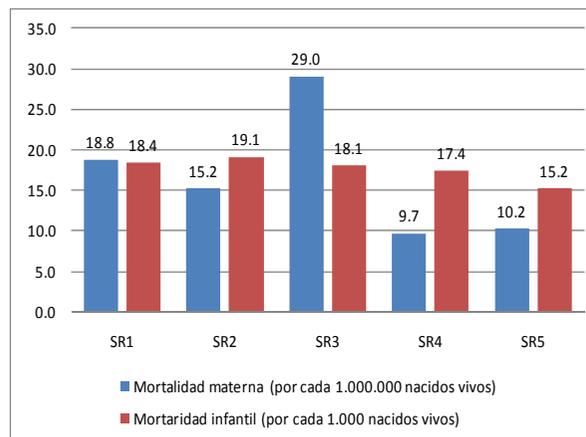


Gráfico 3.6-10: Mortalidad infantil y materna

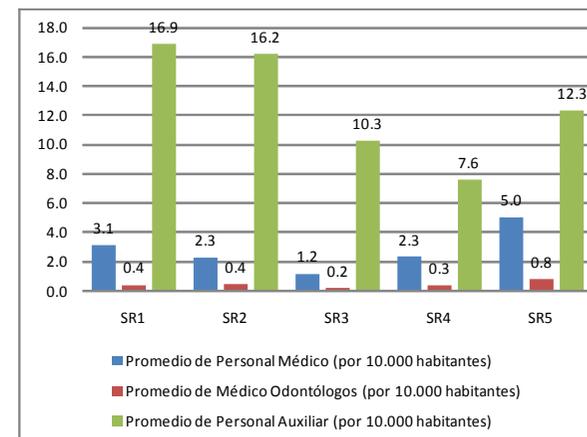


Gráfico 3.6-11: Acceso al servicio de atención médica

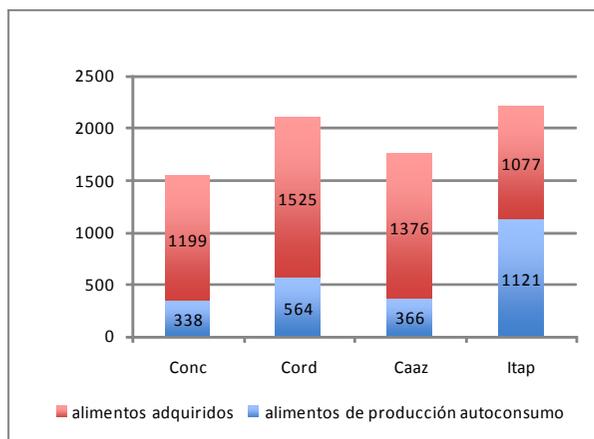


Gráfico 3.6-12: Promedio de calorías ingeridas

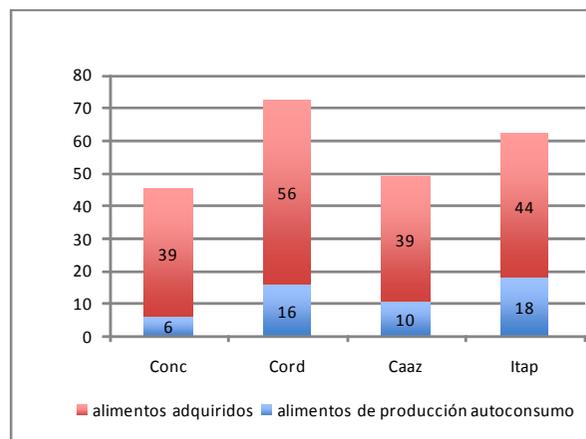


Gráfico 3.6-13: Promedio de proteínas ingeridas

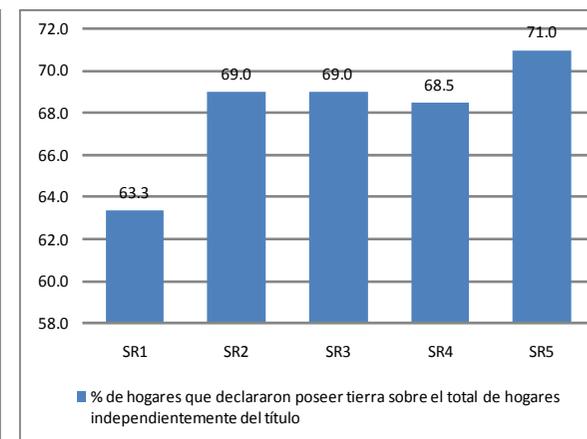


Gráfico 3.6-14: Porcentaje de tenencia de la tierra

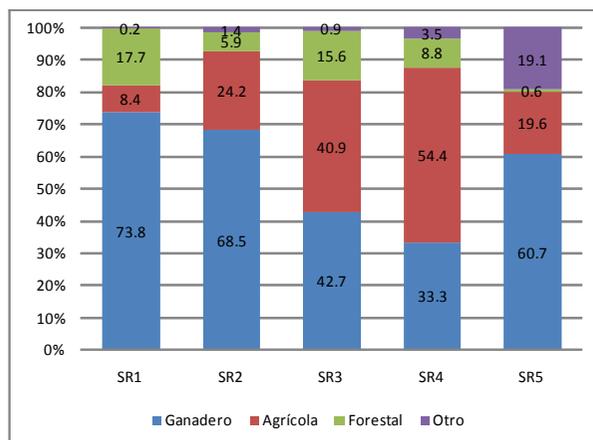


Gráfico 3.6-15: Superficie de tierra según uso de suelos

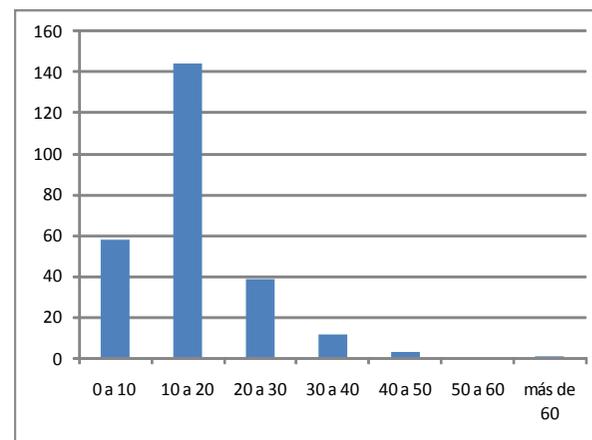


Gráfico 3.6-16a: Distribución de ingresos promedios en efectivo (SR 1: Concepción)

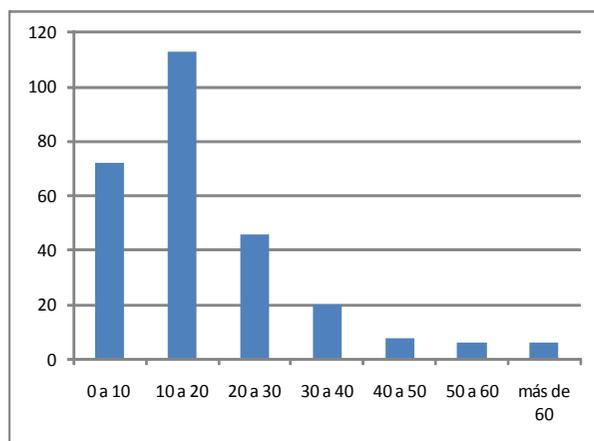


Gráfico 3.6-16b: Distribución de ingresos promedios en efectivo (SR 2: Cordillera)

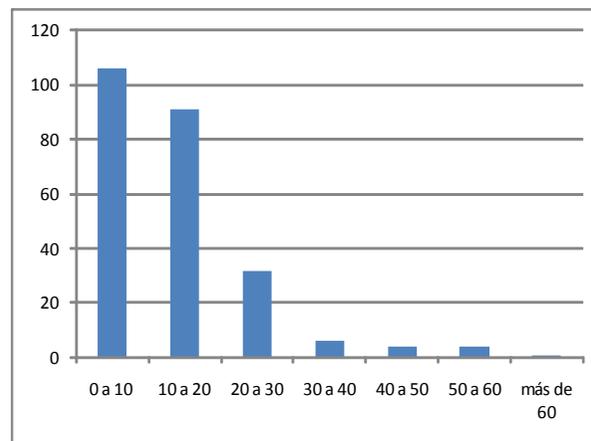


Gráfico 3.6-16c: Distribución de ingresos promedios en efectivo (SR 3: Caazapá)

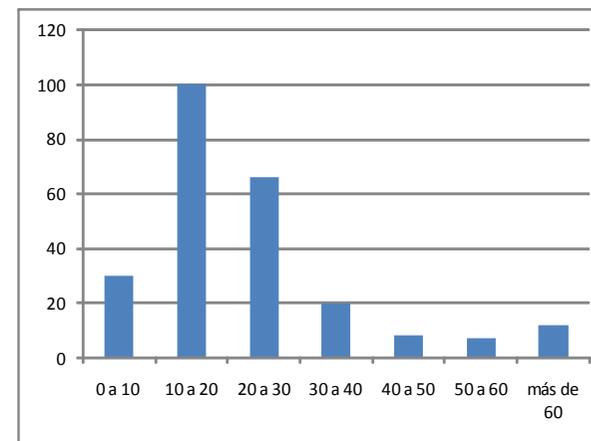


Gráfico 3.6-16d: Distribución de ingresos promedios en efectivo (SR 4: Itapúa)

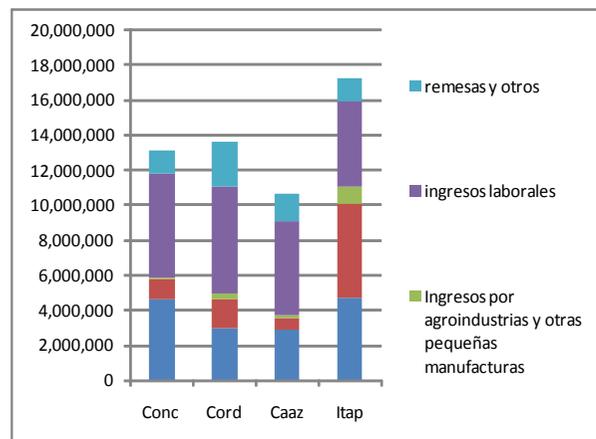


Gráfico 3.6-17: Estructura de ingresos

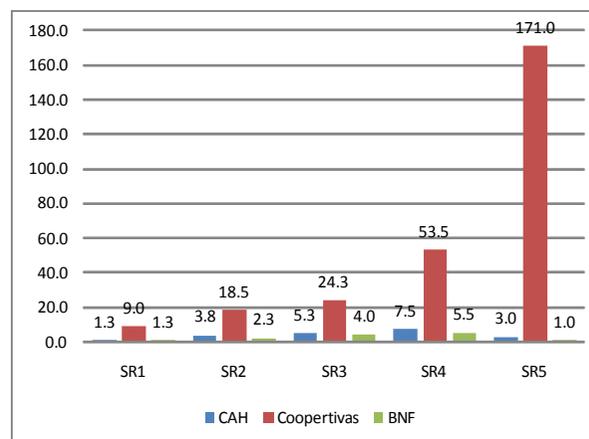


Gráfico 3.6-18: Promedio de número de agencias financieras

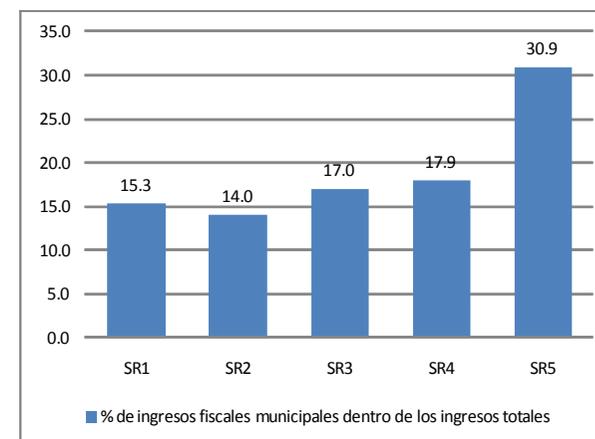


Gráfico 3.6-19: % de ingresos fiscales municipales dentro de los ingresos totales

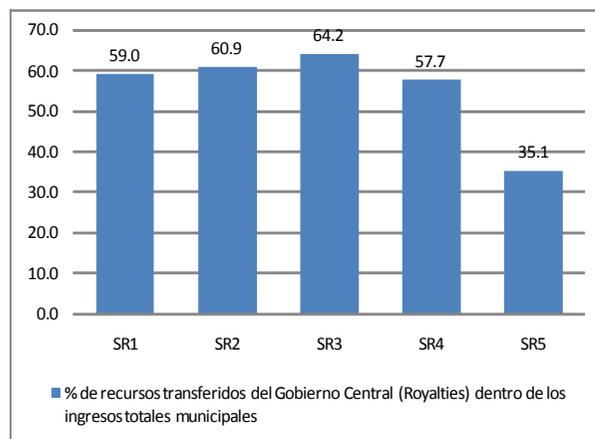


Gráfico 3.6-20: % de recursos transferidos del Gobierno Central (Royalties) dentro de los ingresos totales municipales

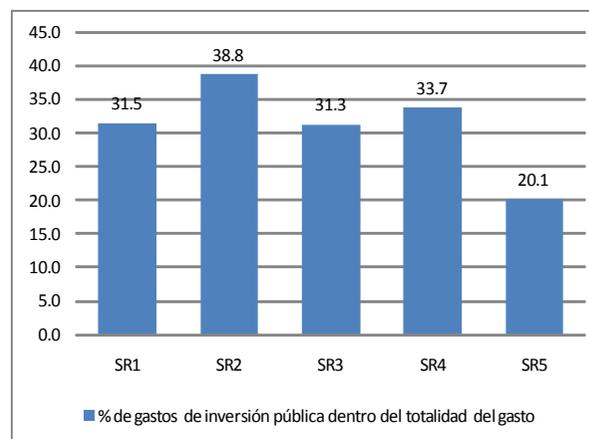


Gráfico 3.6-21: % de gastos de inversión pública municipal dentro de la totalidad del gasto

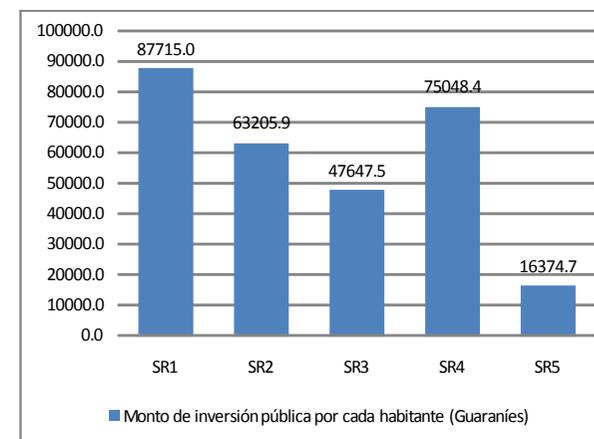


Gráfico 3.6-22: Monto de inversión pública municipal por cada habitante (Guaraníes)

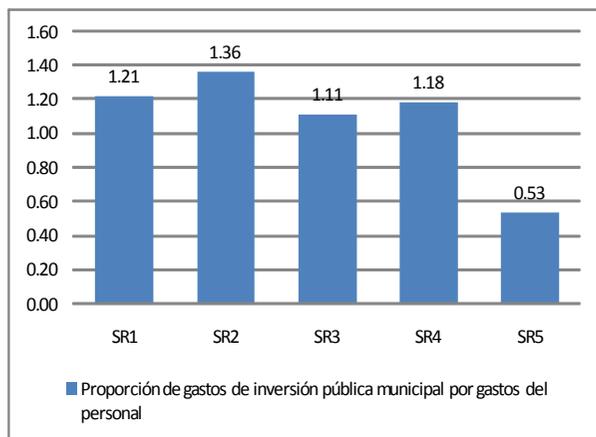


Gráfico 3.6-23: Proporción de gastos de inversión pública municipal por gastos de personal

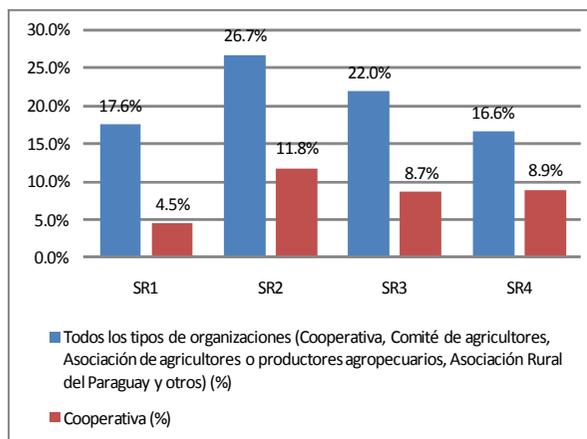


Gráfico 3.6-24: Organización de productores