

La construcción de políticas de Estado para el desarrollo rural en Paraguay

Equipo Técnico
Oficina del IICA en Paraguay¹

Resumen

La realidad del sector rural agrario en Paraguay demanda la construcción y ejecución de políticas de Estado, diferentes e innovadoras a las existentes, basadas en un alto consenso y compromiso entre los actores involucrados y una visión de largo plazo que extrapole los períodos de gobierno, y alcance soluciones sostenibles y dinámicas para los territorios del país. Se plantea la necesidad de iniciar un proceso de reflexión, discusión, construcción y consenso sobre el modelo de desarrollo rural buscado, que se dirija a una nueva institucionalidad que articule y organice los intereses, funciones y acciones de los diferentes actores de los sectores público y privado. El éxito de un pacto político de esta envergadura depende de la participación y compromiso de las bases sociales, así como del liderazgo de las instituciones estatales responsables del desarrollo y del bienestar en el mundo rural.

¹ Alex Barril, Representante del IICA en el Paraguay, alex.barril@iica.int. Luis Zarza, Coordinador Técnico del Plan de Acción de Cooperación Técnica y Especialista en Educación y Capacitación, luis.zarza@iica.int. Fátima Almada, Especialista en Desarrollo Rural Sostenible, fatima.almada@iica.int. Graciela Gómez, Especialista en Tecnología e Innovación, graciela.gomez@iica.int. Carlos Franco, Especialista en Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, carlos.franco@iica.int

Palabras claves: *rural, políticas de Estado, actores, consenso, liderazgo, institucionalidad.*

Caracterización de la problemática rural y de los elementos que la integran



El mundo rural paraguayo se caracteriza por su magnitud y complejidad. Posee una población formada mayoritariamente por agricultores minifundistas y de pequeña y mediana producción, y en menor cantidad, de grandes productores y comunidades indígenas. Lo integran, asimismo, los gobiernos regionales y locales, extensionistas, profesionales y técnicos, representantes del tercer sector, comunidades educativas, intermediarios, acopiadores y representantes políticos.

La situación compleja y la importancia del sector silvoagropecuario generan permanentes presiones sociales y económicas que, sin duda, son una amenaza para la gobernabilidad del país, principalmente, por la dualidad productiva imperante.

Por un lado, existe la multiactividad de base familiar, motivo por el cual la categoría de agricultura familiar continúa fuertemente vinculada a la representación social sobre el espacio rural. Esta representación se asocia

también con cualidades relacionadas con condiciones y valores sociales: bajo nivel educativo, condiciones precarias de las viviendas, conocimientos basados en la tradición y la práctica; y constituidas por pequeñas fincas con cultivos de renta y de subsistencia, con técnicas productivas tradicionales y dependientes de los recursos naturales, además de la utilización casi exclusiva de mano de obra familiar.

Por otro lado, se presenta una producción agropecuaria empresarial caracterizada por la maximización de los beneficios con la producción de algunos rubros o productos específicos, con aplicación de tecnologías de punta e integración comercial nacional, regional e internacional.

Esta realidad exige ensayar nuevos enfoques para la construcción de políticas y estrategias de desarrollo del sector silvoagropecuario en particular y rural en general, que conduzcan a arreglos institucionales, se dirijan a soluciones sostenibles para el sector y dinamicen las economías de los territorios del país.

En este marco, es necesario desarrollar políticas públicas, políticas de Estado, que impliquen, por lo menos, dos aspectos básicos:

- a. Un alto consenso y firme compromiso de todos los actores sociales involucrados (gobierno, partidos políticos, organizaciones sociales y gremiales, organizaciones produc-

tivas (empresariales y campesinas) e instituciones académicas.

- b.** Una propuesta de largo plazo que incluya una estrategia que pueda ser aplicada más allá de los cambios de gobierno y de actores que generalmente ocurren en los procesos democráticos.

En varios países de América Latina (Centroamérica y América del Sur), se ha avanzado en este diseño y actualmente se comienzan a recoger los frutos de la aplicación de políticas de largo plazo que cuentan con el consenso de la sociedad. En Paraguay se han dado los primeros pasos en esta dirección, con el apoyo técnico del IICA; sin embargo, aún falta recorrer un camino relativamente largo para su concreción.

Para avanzar en esta dirección, es necesario, a nuestro juicio, abordar los problemas rurales considerando los siguientes aspectos básicos para iniciar seriamente el trabajo de un cambio institucional:

- a.** El reconocimiento de la heterogeneidad y la diversidad del mundo rural con sus implicaciones en cuanto a la necesaria transformación de los modelos de organización institucional prevalentes, que generalmente se han basado en criterios de homogeneidad y esquemas simplificadores de la realidad, de las necesidades y demandas sociales. Por esta razón, los resultados han sido poco efectivos, pues conciben soluciones estándares para situaciones diversas. Para ello se requiere situar la RURALIDAD como tema de discusión pública y proponer como prioridad

de la política nacional, la necesidad de consensuar un nuevo modelo de desarrollo rural, en general, y agropecuario y forestal, en particular.

- b.** La necesidad de abordar los problemas del mundo rural desde la perspectiva territorial. El territorio es una categoría metodológica y analítica que permite entender de forma práctica y sistémica las relaciones e interacciones entre grupos humanos y recursos naturales, porque integra las dimensiones de la vida social, económica, ambiental, cultural y política. Además, reconoce y explica las relaciones intersectoriales.
- c.** Concebir la agricultura como las diversas formas de intervención sobre los ecosistemas, con el propósito de producir los bienes agropecuarios y servicios ambientales que la sociedad requiere, mediante una interacción positiva entre la producción agropecuaria y la conservación de recursos naturales.
- d.** Una nueva concepción de lo público que no se limite al Estado y que revalorice el papel y el potencial de las organizaciones de la sociedad civil, para generar puntos de encuentro entre la demanda social y la posible oferta del Estado, mediante mecanismos de coordinación y articulación incluyentes que promuevan la cooperación y la responsabilidad compartida, además de la participación.
- e.** El desarrollo de una institucionalidad con enfoque de sistemas, con perspectiva de largo plazo, flexible

y adecuada a las necesidades nacionales. Para que el marco institucional y normativo sea legítimo y reconocido, debe brindar certeza, seguridad y espacios efectivos de participación de la sociedad para la resolución de conflictos, la mediación de intereses y aspiraciones, la toma de decisiones. Asimismo, debe ofrecer los mecanismos necesarios para canalizar iniciativas.

- f. La necesidad de políticas públicas, económicas y sociales, articuladas, coordinadas y coherentes para generar efectos sinérgicos e interacción positiva.
- g. Una política de modernización de la institucionalidad rural que incorpore modalidades de gestión, que asegure una mayor democratización en los procesos decisorios, atención a las demandas y necesidades de la población rural en su conjunto y eficiencia en el uso de los recursos.
- h. Orientación y acuerdo para una actuación intersectorial ordenada y coordinada, que articule y focalice mejor las inversiones y que permita una cobertura más adecuada.
- i. El mejoramiento interno de las instituciones y su interacción, para permitir avanzar en el proceso de construir, en el mediano plazo, una institucionalidad legitimada y reconocida por la sociedad, al mismo tiempo que se generen resultados

de corto plazo. Esta nueva modalidad de funcionamiento debe mostrar los beneficios concretos de esta práctica.

- j. Enfrentar rápidamente la existente superposición de competencias, responsabilidades, multiplicidad de funciones y dispersión geográfica de la actuación y de los recursos públicos, lo cual produce impactos limitados especialmente en el área rural. Esto se logra a través de la creación de una instancia de coordinación y acuerdo nacional con liderazgo y conformación clara, transparente y de consenso.²

Junto a lo anterior, es necesario conceptualizar un enfoque de desarrollo rural sostenible que permita definir el marco de orientación de las políticas públicas, estrategias y acciones específicas, que mejor correspondan a las necesidades, especificidades y visión de futuro del país.

La propuesta del IICA es la de desarrollo rural con enfoque territorial, porque creemos que permite el análisis dinámico e integral de las dimensiones económica, sociocultural, ambiental y político institucional. Además, esta propuesta tiene como objetivo promover el bienestar de la sociedad rural, con el fin de potenciar su contribución estratégica al desarrollo general de la sociedad. Aquí se concibe la territorialidad (expresión que incorpora lo humano en el territorio) como una red de relaciones históricas de carácter cultural, político, económico y social, y como el conjunto de instituciones, organizaciones,

² Planteamientos realizados por la Misión del IICA para la Adecuación Institucional del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), realizada entre el 25 y 30 de setiembre del 2005, en respuesta a solicitud de la Vicepresidencia de la República.

entidades y normas activas existentes en la construcción social y política de la gobernabilidad.³

Este enfoque se consolida por medio de la cohesión social y territorial, en la que se visualizan los territorios no como unidades espaciales aisladas, sino como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, asentadas sobre una base de recursos naturales y traducidas en formas de producción, consumo e intercambio, que a su vez son armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes.

El enfoque territorial, por tanto, supone cambios importantes en el contexto político institucional, debido a las siguientes razones:

- a. Convierte al territorio en objeto de políticas públicas.
- b. Presenta la necesidad de aplicar políticas diferenciadas según el contexto y la diversidad de actores sociales.
- c. Establece la cooperación local como elemento fundamental de gestión.
- d. Redefine el papel del Estado y de toda la institucionalidad rural.
- e. Destaca que el abordaje territorial va más allá de un cambio en la escala de actuación (de lo local a un espacio físico delimitado).



- f. Implica, además, entender y hacer efectiva la participación de los actores sociales en la planificación, ejecución y administración de los programas y proyectos de desarrollo rural.

El desafío pendiente en Paraguay

Para lograr lo anterior, es necesario iniciar con un proceso de reflexión y discusión acerca del modelo de desarrollo, mediante la apertura de espacios para analizar y consensuar una nueva institucionalidad que promueva la cooperación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, lo cual permita a su vez incorporar adecuadamente las funciones de los actores del sector y reconocer formas creativas para la gestión de políticas. Avanzar en esta dirección supone necesariamente llegar a acuerdos que recojan las pautas culturales del país, para augurar la ejecución de políticas, la transparencia, el ejercicio democrático y la cohesión de la ciudadanía.

Corresponde, entonces, establecer una instancia institucionalizada para enfrentar el proceso, la cual debe disponer de un

³ Solarte Lindo, G. 2005. Redes institucionales, normas, organizaciones, estructuras y estrategias de política de desarrollo rural. In: Sinopsis, IICA. N° 8.

acuerdo básico general para iniciar los trabajos. En esa instancia, se deberían revisar los modelos de organización y acción de las instituciones públicas afectadas y modificar no sólo las concepciones sobre las cuales fueron construidas, sino también sus modalidades de funcionamiento, y las articulaciones entre ellas y con las organizaciones representativas de la sociedad civil y del sector privado.

Además, debería considerar aspectos referentes al desarrollo de mecanismos de actuación conjunta, complementaria y articulada entre agricultura y ambiente (agroambiental), con el propósito de alcanzar los objetivos y metas para el crecimiento de ésta, al mismo tiempo que se conservan y utilizan adecuadamente los recursos naturales, tema de primera prioridad en el país.

Esta instancia iniciadora del proceso debería dar coherencia a la acción pública e impulsar una nueva modalidad de actuación, fundada en la programación, en la ejecución conjunta y complementaria de las inversiones y acciones, en el marco de objetivos comunes y compartidos, concretados en territorios definidos y previamente seleccionados.

Las instituciones públicas nacionales que guardan directa relación con la atención del proceso de desarrollo rural son el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) la Secretaría del Ambiente (SEAM) y de manera menos directa pero no menos importante, la Secretaría de Acción Social (SAS).

En la fase inicial del proceso, sería importante acotar el esfuerzo de articulación institucional limitándola al MAG y al INDERT. En una segunda etapa, la articulación sería entre el

MAG, el INDERT y la SEAM; y en una tercera etapa, entre el MAG, el INDERT, la SEAM y la SAS.

El mecanismo de articulación propuesto tendrá capacidad para liderar el proceso de formulación de la política, el diseño de la estrategia, la materialización de ésta en el marco de acciones conjuntas (MAG-INDERT-SEAM-SAS), expresadas en planes específicos localizados territorialmente en los sitios de intervención seleccionados conjuntamente.

Para facilitar las acciones ejecutivas desde el inicio, debería considerarse la creación y puesta en marcha de una “Gerencia Técnica”, dependiente del más alto nivel político concordado como ente ejecutor del proceso, dotada de especialistas de reconocida solvencia, contratados a tiempo completo. También sería provista de recursos básicos, con la responsabilidad del desarrollo institucional, hasta traducirlo en visiones compartidas, planes y programas focalizados.

Esta “Gerencia Técnica” será transitoria. Una vez instalada la nueva institucionalidad, esa sería la institución que asumiría la función de liderar, replicar y extender la experiencia hasta arraigarla en la cultura institucional y convertirla en el *modus operandi* de las instituciones del sector público agropecuario y rural.

El liderazgo en el proceso de creación de una política de Estado para el desarrollo rural sostenible

El éxito en la construcción social de una política de Estado, como pacto social para el desarrollo rural sostenible que considere



los territorios y sus especificidades, requiere de esfuerzos en varios niveles y dimensiones, que no pueden ser desplegados sin una acción inicial que lidere el proceso.

El rol que cumplen las instituciones activas y responsables del desarrollo socioeconómico del país y del medio rural condiciona el compromiso de la ciudadanía y de los representantes de las micro, medianas y grandes empresas, y los asociados a éstas. En el caso propuesto, inicialmente corresponde al MAG, al INDERT y a la SEAM. Esto se debe a que la acción institucional se convierte en una iniciativa para avanzar en el proceso de integración y coordinación de los esfuerzos de los diferentes actores que conforman el mundo rural paraguayo.

Conclusión

Con base en las particularidades, características y dinámicas del mundo rural, es importante reconsiderar el proceso de

construcción de políticas públicas, desde una perspectiva participativa y de largo alcance –tanto temporal como espacial– a fin de que éstas sean objeto de apropiación por parte de las autoridades de los sectores público y privado como un compromiso sólido para su ejecución.

En ese sentido, se plantea la necesidad de iniciar un proceso social vinculante e institucionalmente viable, basado en la gestión de los territorios como punto de partida, que integre diferentes niveles de decisión política y considere las especificidades propias de lo rural.

La decisión política de iniciar el proceso es clave para lograr el compromiso de las partes y obtener un pacto sostenible en el tiempo con responsabilidad compartida. Para ello, los líderes institucionales deben transmitir la necesidad de ampliar la visión del desarrollo limitada a lo económico, a una más multisectorial e integradora, lo cual constituye la garantía de la sostenibilidad de las estrategias y políticas por ser definidas.

Résumé / Resumo / Abstract

► L'élaboration de politiques d'État pour le développement rural au Paraguay

La réalité du secteur rural agricole du Paraguay exige l'élaboration et la mise en application de politiques d'État, innovatrices et différentes de celles qui existent actuellement, fondées sur un fort consensus et un solide engagement des différents intervenants et sur une vision à long terme qui aille au-delà des mandats présidentiels et procure des solutions durables et dynamiques aux territoires du pays. Le document expose la nécessité d'engager un processus de réflexion, de discussion, de construction et de consensus à propos du modèle de développement rural que l'on voudrait avoir et de disposer d'une nouvelle institutionnalité, capable de coordonner et d'organiser les intérêts, les attributions et les actions des différents intervenants des secteurs public et privé. Le succès d'un pacte politique de cette envergure dépend de la participation et de l'engagement des bases sociales et du leadership des institutions de l'État responsables du développement et du bien-être du monde rural.

► A formulação de políticas de Estado para o desenvolvimento rural no Paraguai

A realidade do setor rural agrícola no Paraguai demanda a formulação e implementação de políticas de Estado inovadoras e diferentes das existentes, baseadas num alto consenso e no compromisso entre os atores envolvidos, bem como numa visão de longo prazo que transcenda os períodos de governo e encontre soluções sustentáveis e dinâmicas para os territórios do país. É patente a necessidade de ser iniciado um processo de reflexão, discussão, construção e consenso sobre o modelo de desenvolvimento rural desejado, que deverá estar voltado para uma nova institucionalidade, capaz de articular e organizar os interesses, funções e ações dos diferentes atores dos setores público e privado. O sucesso de um pacto político dessa envergadura depende da participação e do compromisso das bases sociais, bem como dos dirigentes das instituições do Estado responsáveis pelo desenvolvimento e bem-estar no mundo rural.

► The shaping of State policy for rural development in Paraguay

The circumstances in which Paraguay's rural agricultural sector finds itself make the development and implementation of innovative state policies that are different from those in existence an imperative. Such policies should be based on a high degree of consensus and commitment among stakeholders involved and a long-term vision that takes into account governments' terms in office. It should also propose sustainable and dynamic solutions for the territories throughout the country. At issue is the need to initiate a process of reflection, discussion, building and consensus regarding the rural development model we seek to institute, one that targets a new institutional framework to articulate and organize the interests, functions and actions of the various stakeholders in the public and private sectors. The success of a political pact of this scope hinges on the participation and commitment of the various segments of society and on the leadership of state institutions that have responsibility for rural development and wellbeing.