

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA

SUB DIRECCION GENERAL ADJUNTA DE PLANIFICACION

DIRECCION DE EVALUACION



INFORME DE EVALUACION DEL PROYECTO:

EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION AGROPECUARIA
CON CONSCRIPTOS DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL
PARAGUAY

Marzo de 1979

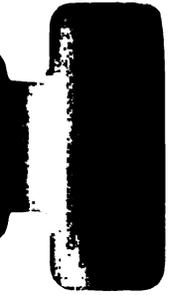
H. Lombardo
H. Morales
G. Uribe

INFORME N°.

1

CIRCULACION RESTRINGIDA





IICA-CIDIA

1103
615
621

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

0 2 FEB 1987

IICA — CIDIA

**EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION AGROPECUARIA
CON CONSCRIPTOS DE LAS FUERZAS ARMADAS DEL
PARAGUAY**

Marzo de 1979

**H. Lombardo
H. Morales
G. Uribe**

00004861

**INFORME PREPARADO POR LA COMISION DE EVALUACION DEL PROYECTO
"EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION AGROPECUARIA CON CONSCRIPTOS DE LAS
FUERZAS ARMADAS DEL PARAGUAY" (PROYECTO VIKSP21)**

1. INTRODUCCION

En marzo del presente año se constituyó en Asunción, Paraguay, una Comisión de Evaluación (1) para revisar el proyecto de cooperación técnica que viene ejecutando la Oficina del IICA en Paraguay para la constitución de Empresas Asociativas con concriptos de las Fuerzas Armadas de ese país, y que se financia con recursos del Fondo Simón Bolívar. Esta evaluación forma parte del programa elaborado por la Dirección del Fondo conjuntamente con la Dirección de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación.

El presente informe contiene una sección en la que se incluye un pequeño resumen de las acciones del país ("proyecto país") con las que se vincula el proyecto del IICA y las conclusiones y recomendaciones elaboradas por la comisión de evaluación. De acuerdo a los requerimientos metodológicos exigidos por la Dirección de Evaluación, se incluyen como anexos los documentos que contienen la información básica utilizada en la evaluación del proyecto y que fueron preparados por la Comisión de Evaluación y por los técnicos de la Oficina del Paraguay. Esta información básica, conjuntamente con las entrevistas realizadas en el Paraguay, constituyen el material de análisis que utilizó la comisión de evaluación, para la preparación del informe.

2. ANTECEDENTES SOBRE LA ACCION DEL PAIS

No existe un documento formal sobre el proyecto país. De hecho, existe cierta documentación donde se aprecia que se han realizado una serie de acciones que en conjunto podrían considerarse parte de la ejecución de un "Proyecto país de colonización con las Fuerzas Armadas". (Ver documento No.5 "Antecedentes de la Colonización Militar en Paraguay").

Esta serie de acciones van desde la erisión de la Ley 854 en 1963 que establece el Estatuto Agrario hasta la firma del Convenio con IICA y la promulgación de la Ley 593, en 1976, que crea la Dirección de Colonización Militar.

La Ley 593 proporciona lineamientos jurídicos, legales, administrativos y operativos que sirven de norma a la Dirección de Colonización Militar en la ejecución de acciones tendientes a la colonización con concriptos de las FF.AA. del Paraguay.

(1) La comisión de evaluación estuvo integrada por Heraclio A. Lombardo, Director de Evaluación de la Subdirección General Adjunta de Planificación, German Uribe, Especialista de Proyectos del Fondo Simón Bolívar y Héctor Morales, Jefe de la División de Evaluación de Proyectos de la Subdirección General Adjunta de Planificación

2.1 La estrategia del "proyecto país"

Considerando el concepto de estrategia en términos de cómo hacer o ejecutar el proyecto país, se aprecia un lento desarrollo de las acciones del mismo. El proceso seguido desde 1963 a la fecha es el siguiente:

(acciones principales)

- a. Establecimiento del estatuto agrario en el cual se menciona ya un programa de colonización con conscriptos (1963).
- b. Orden General No.26 por la cual dispone la explotación de tierras de la Zona del Guairá con conscriptos (1966).
- c. Constitución Nacional - Capítulo VI, Reforma Agraria, Artículo 131 sobre conscriptos licenciados (1967).
- d. Orden especial No.34 del comando en Jefe sobre reclutamiento y selección de conscriptos para colonización (1971).
- e. Decreto No.21.986 que crea la Comisión Nacional de Colonización con conscriptos (setiembre 1971).
- f. Resolución del IRR No.1388 que destina 40.000 Has. de tierra para colonización con conscriptos (1972).
- g. Orden Especial No.39 del Comando en Jefe, la cual designa oficiales para el programa de colonización (1973).
- h. Orden General No.52 del Comando en Jefe, la cual crea la Dirección del Servicio Agropecuario de las FF.AA (1974).
- i. Orden General No.33 del Comando en Jefe, por medio de la cual se crea la Escuela Agrícola de las FF.AA (1975).
- j. Convenio Gobierno del Paraguay/IICA (1976).
- k. Ley 593 que crea la Dirección de Colonización Militar (1976).
- l. Decreto No. 34.378 que aprueba estatutos y personería jurídica de la Cooperativa de Producción Agrícola "Roberto González Ltda." (1977).

De lo enumerado, se establece que el proyecto país inicia su ejecución formal a partir de la firma del Convenio con el IICA, en abril de 1976. Sin embargo, el mismo se inicia en diciembre de 1977 cuando las FF.AA ponen a disposición del proyecto, el personal de conscriptos y esto en forma muy irregular. Igualmente, es a partir de enero de 1978 cuando la Dirección de Colonización Militar (DCM) cuenta con personal y presupuesto propio. Hasta esa fecha, el proyecto operaba casi exclusivamente con los recursos del Fondo Simón Bolívar (personal técnico y de servicios generales y gastos de operación).

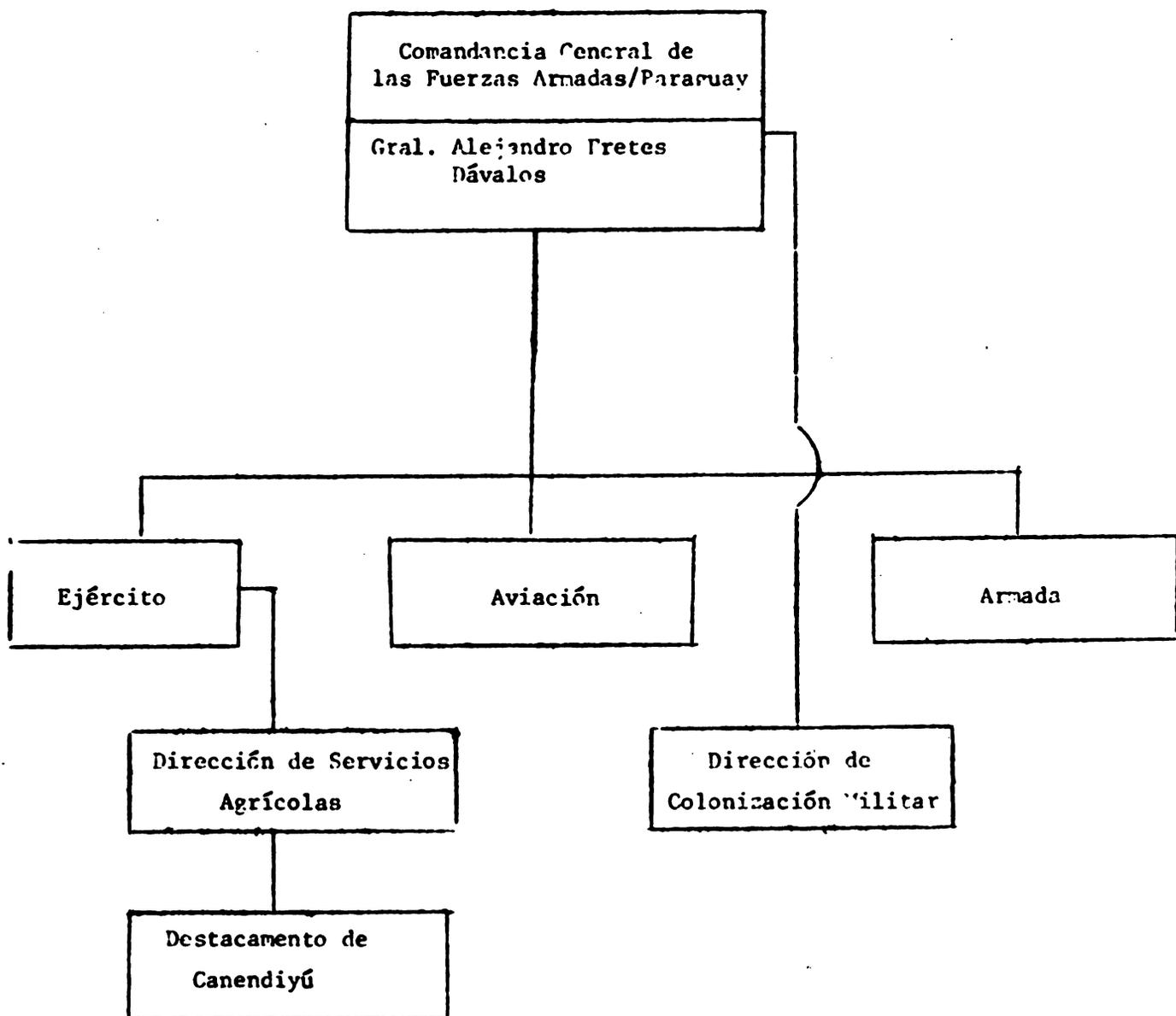
Asignación de Recursos para el Proyecto

2.2 El Gobierno del Paraguay a través de las Fuerzas Armadas para la ejecución de la Colonización Militar en el área de Canendiyú asignó los siguientes recursos:

- un Jefe del Destacamento Militar dependiente de la Dirección de Servicios Agrícolas.
- dos Oficiales Ingenieros Agrónomos (graduados de la Escuela Agrícola de las Fuerzas Armadas dependientes de la Dirección de Servicios Agrícolas).
- dos Ingenieros Agrónomos de la Dirección de Colonización Militar.
- Presupuesto de la Dirección de Colonización Militar por G. 23.000.000 (US\$172.000) de los cuales no se tienen datos de cuánto se asignó al proyecto objeto de convenio con IICA, en lo que se incluiría el salario del Director Ejecutivo del Proyecto. Ing. Julio León B.

2.3 Organización para la ejecución del proyecto

A fin de aclarar la organización dada para la ejecución del proyecto país conviene exponer en forma sucinta la organización de las Fuerzas Armadas para la Colonización Militar:



La Ley 593 de setiembre de 1976 creó la Dirección de Colonización Militar como ente autárquico con personería jurídica, la cual se rige por las disposiciones de dicha Ley, las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo y las resoluciones emanadas de su Consejo de Administración, sujeto a la jurisdicción y competencia de los Tribunales y Juzgados de la República. Esta Dirección dispone de la capacidad de contratar y depende del Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional.

Esta Ley 593, nunca se reglamentó para poder ejecutarla y opera desordenadamente por resoluciones del Consejo de Administración que está integrado por cinco miembros titulares designados por el Poder Ejecutivo y cuatro Suplentes. Los miembros son los siguientes:

a. Dos miembros titulares y un suplente a propuesta del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas, uno de estos es Director General y Presidente del Consejo.

b. Un miembro titular y un suplente a propuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

c. Un miembro titular y un suplente a propuesta del Instituto de Bienestar Rural y,

d. Un miembro titular y un suplente a propuesta del Crédito Agrícola de Habilidad.

De acuerdo con esta disposición, en la actualidad los siguientes son las personas que integran el Consejo de Administración:

- General Alejandro Fretes Dávalos, Comandante de las FF.AA del Paraguay, Presidente del Consejo.
- General Benito Goanes, Director de la Dirección de Servicios Agropecuarios de las FF.AA.
- Ing. Luis Pampliega, Director General del MAG (Rango de Vice-Ministro o Subsecretario).
- Dr. Diógenes Latorre por el Instituto de Bienestar Rural.
- Ing. Julio León, nombrado por el Poder Ejecutivo por el Crédito Agrícola de Habilidad.



Es de notar, que el Ing. Julio León fue nombrado directamente por el Poder Ejecutivo sin que existiera la propuesta del Crédito Agrícola de Habilidadación. por otro lado, para iniciar la operación del proyecto, en base al Convenio con IICA, el Consejo de Administración lo nombró Director Ejecutivo y responsable del proyecto país.

La Ley 593 de creación de la Dirección de Colonización Militar ordena que el Consejo de Administración debe sesionar en forma ordinaria una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocada por el Presidente o a pedido de dos o más miembros.

La Comisión Evaluadora estableció, que de cumplirse la sesión semanal ordenada por la Ley, los representantes del MAG y del IBR no asisten regularmente, integrando la mayoría los 3 miembros restantes o sea: General Fretes Dávalos, General Benito Goanes e Ing. Julio León. Esto significa que, en definitiva el Proyecto por parte del país está dirigido y administrado por 2 miembros de las Fuerzas Armadas (Generales Fretes Dávalos y Benito Goanes) y el miembro representante del CAH (Ing. Julio León), este último es quien, aparentemente, toma decisiones en calidad de Director Ejecutivo. Cabe señalar que antes de entrar en vigencia la Dirección de Colonización Militar, funcionaba la Comisión de Colonización Militar que tenía a cargo el proyecto, la cual se reunía regularmente por solicitudes del IICA.

2.4 Vinculaciones

En el ámbito internacional el proyecto de colonización con conscriptos de las Fuerzas Armadas del Paraguay se está ejecutando solamente con la cooperación técnica del IICA. En el ámbito nacional tiene vinculaciones con los organismos del sector agrícola que integran el Consejo de Administración de la DCM o sean:

- Ministerio de Agricultura
- Instituto de Bienestar Rural
- Crédito Agrícola de Habilidadación

Informalmente y debido a su naturaleza, el proyecto tiene conexiones con el Banco Nacional de Fomento; inclusive la cooperativa dispone actualmente de un crédito de 8 millones de guaraníes de los cuales ha usado solamente G.2.5 millones.

Las vinculaciones que tiene el IICA con las FF.AA en virtud del proyecto, son fundamentalmente a través de la DCM. Existen también, vínculos con la Dirección de Servicios Agrícolas (DSA), a la cual pertenecen el Comandante de Plaza y tres funcionarios que participan en la

ejecución del proyecto. Es importante señalar que la DSA desarrolla nuevos ensayos de colonización individual en la región del Chaco con 30 conscriptos que reciben un subsidio de G.10,000 mensuales cada uno. Aunque la presencia y participación de la DSA es obvia porque a ella pertenecen el destacamento y la oficialidad, la comisión evaluadora abriga dudas de que dicho organismo esté de acuerdo con el modelo que está desarrollando el IICA.

El Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) tuvo conexiones y vinculaciones con el proyecto, solamente en el primer año. No lo consideró viable, no por el modelo sino por considerar que chocaba con los valores culturales y la tradición del Paraguay. No obstante, estos antecedentes, el CAH le dio un crédito de habilitación a la cooperativa aún cuando ésta no cumplía con los requisitos legales. Posteriormente, o sea a partir de 1977 el CAH como institución se desvinculó del proyecto aunque el Ing. León fue nombrado por el Ejecutivo como su representante, no siendo funcionario del mismo. El MAG tampoco ha participado en el proyecto desde 1977 con ninguna de sus dependencias como son: Investigación, extensión, cooperativas, programas de fomento y otros.

El IBR, a pesar de ser miembro del Consejo de Administración de la DCM no ha participado en el proyecto; ni siquiera ha efectuado la adjudicación de la tierra ni a la DCM, peor a la cooperativa

2.5 Situación actual del proyecto

2.5.1 Proyecto país

Como se menciona en el informe interno sobre el proyecto elaborado en marzo de 1979, por los funcionarios del IICA en Paraguay "no existe ninguna explicitación de acciones en el ámbito institucional que pueda considerarse o interpretarse como un proyecto nacional". En 3 oportunidades se ha solicitado a la DCM la elaboración del proyecto nacional, pero no se ha logrado concretar (ver memorandos ZA/P-248, 293 y 643 de 1978).

2.5.2 Aspectos institucionales

El convenio opera actualmente con la DCM a través del Consejo de Administración en el que están involucrados además de las FF.AA, el IBR, CAH, MAG organismos todos del sector público agrícola.

De estos organismos solamente las FF.AA ejecutan el proyecto con el apoyo del IICA, los demás organismos se han marginado y casi no asisten a las sesiones del Consejo de Administración de la DCM y las decisiones son tomadas por los 2 miembros de las FF.AA y el representante del CAH que actúa más como Director Ejecutivo que como delegado del CAH del cual no es funcionario.

2.5.3 Objetivos

Los objetivos del proyecto IICA son los que elaboran y ensayan un sistema empresarial de producción asociativa que asegure el aumento de la producción y productividad agropecuaria y recomendar su adopción con alternativa en el proceso de reforma agraria del Paraguay.

En el convenio se explicitó un modelo de empresa que no ha sido aceptado por el Gobierno de Paraguay y ha pasado a ser una cooperativa de producción con sus principios tradicionales. De todas maneras no existen en el Paraguay empresas cooperativas de producción sino cooperativas de servicios de crédito, ahorro y comercialización.

Considerando lo anterior podría decirse que aunque el modelo de empresa originalmente propuesto no existe, es aún válido el objetivo porque no hay experiencia en cooperativas de producción y peor como instrumento de colonización.

2.5.4 La cooperativa Roberto González Ltda.

Está formada por conscriptos licenciados de 2 promociones y otros, así:

Promoción 76/77	12 iniciaron	6 continúan
Promoción 77/78	6 iniciaron	7 continúan
Otros 1978	colonos civiles	3 continúan
	Total	16 miembros

En los informes mensuales desde hace varios meses aparecen 3 socios con permiso lo que daría en total 19 socios actuales.

Es necesario destacar que la edad de los socios de la cooperativa fluctúa entre los 16 y los 18 años lo que parece ser un factor por el cual no desean trabajar y asociarse.

2.5.5 Tierra e infraestructura

Hasta la fecha no se ha hecho la entrega formal de títulos a la Cooperativa Roberto González Ltda. Sin embargo, han trabajado la tierra y disponen de infraestructura así:

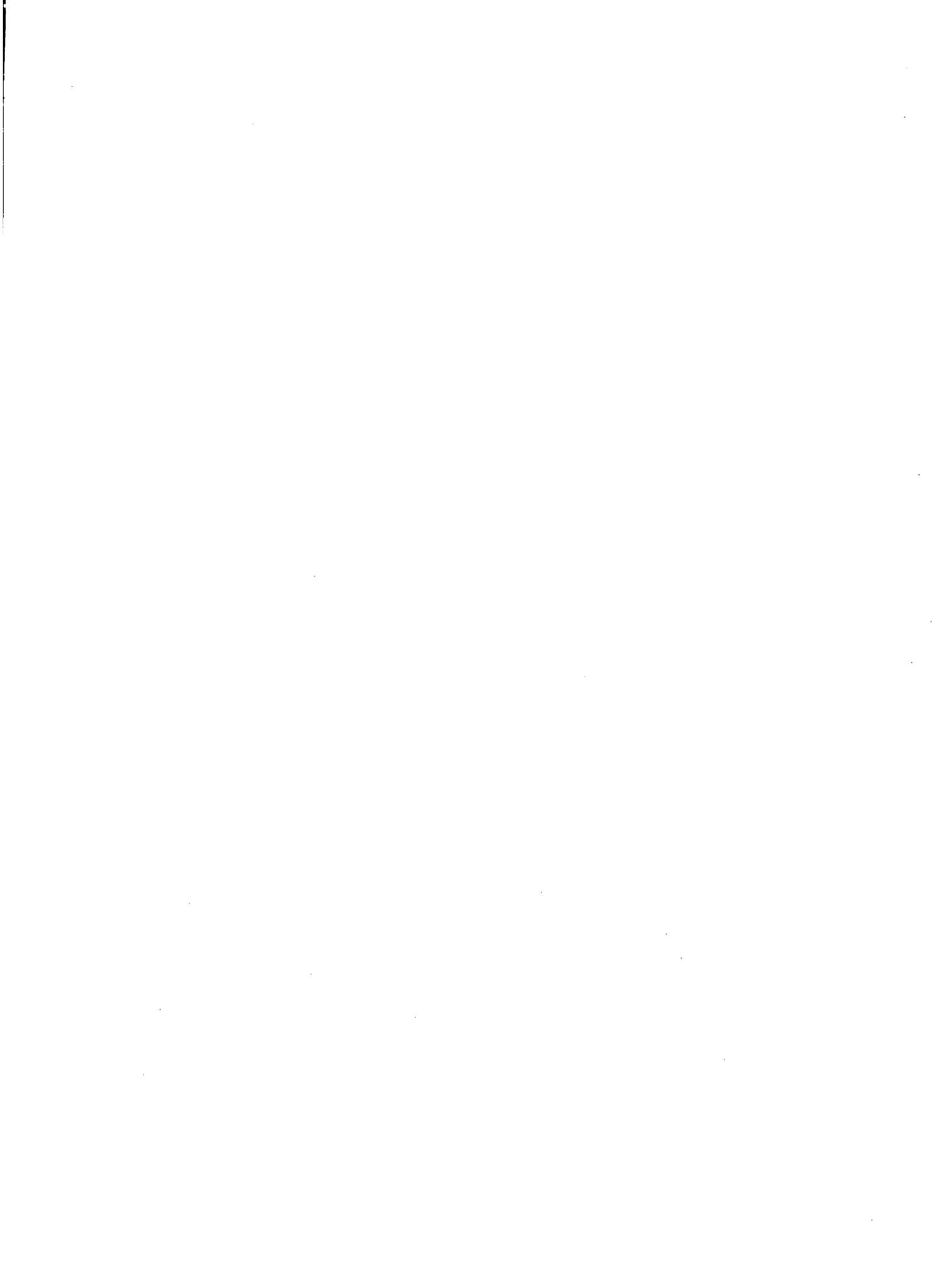
	1977	1978
Habilitación de tierras	104.5 Has.	143 Has.
Cultivos de choera	64.5 "	114 Has.
Pastos	-	6 Has.
Viviendas/socios	9 Has.	31 Has.
Pozos de agua	1 Ha.	4 Has.
Depósitos de granos	1 Ha.	1 Ha.
Almacén de consumo	-	1 Ha.
Porqueriza	-	1 Ha.

2.5.6 Crédito

La cooperativa dispone actualmente de un crédito otorgado por el Banco Nacional de Fomento de G. 2.000.000 (ocho millones de guaraníes) (US\$55.945) de los cuales han utilizado solamente 2.5 millones (US\$13.600).

2.5.7 Estudios

El proyecto, y en especial el IICA, ha preparado una serie de estudios y documentos cuya lista se encuentra en el Anexo 3.



3. CONCLUSIONES DE LA COMISION DE EVALUACION EN RELACION AL DISEÑO Y OPERACION DEL PROYECTO DEL IICA

3.1 Conclusiones en relación al diseño del proyecto y cambios registrados

Las bases para el diseño del proyecto se definen en el documento convenio mediante el cual el Gobierno del Paraguay, con el asesoramiento del IICA, se propone ejecutar un proyecto sobre empresas asociativas de producción agropecuaria con conscriptos de las Fuerzas Armadas del país.

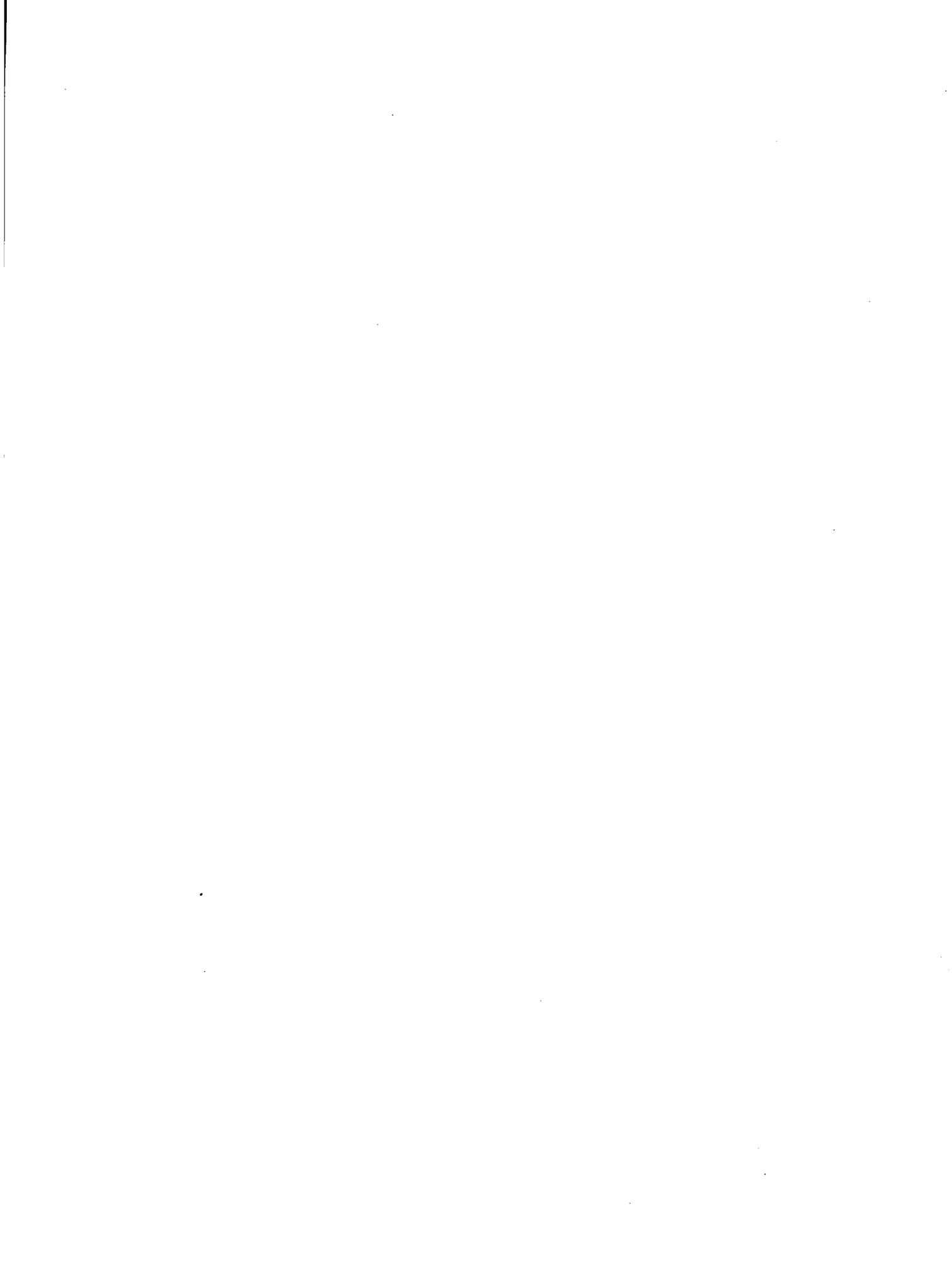
En síntesis, los lineamientos para el diseño son los siguientes:

- a. Propuesta sobre un modelo de empresas asociativas de producción
- b. Beneficiarios: conscriptos de las Fuerzas Armadas
- c. Antecedentes para infraestructura conformada por obras materiales, apoyo técnico, capacitación, aportación de fondos, elaboración de estudios.

Oficialmente, no se han incorporado cambios en el diseño del proyecto. Sin embargo, se nota que no se habla ni se insiste en el término "empresa asociativa de producción". Más bien, se hace alusión a la cooperativa y la capacitación sigue los lineamientos generales del cooperativismo. Mediante correspondencia cruzada entre el Director de la Oficina del IICA en el Paraguay y el Presidente y Director General del Consejo de Administración de la Dirección de Colonización Militar se abre la posibilidad de que se incorporen como socios de la Cooperativa personas mayores que quieran establecerse en la Zona de Colonización. La Comisión considera que este cambio no desvirtúa la intención básica del proyecto y que puede servir igualmente para demostrar las bondades de la acción mancomunada para la producción agrícola.

3.1.1 Identificación del problema del país

No hay una definición clara y precisa de cuál es el problema específico del país, al impulsar la colonización con conscriptos y pedirle al IICA asesoramiento para ensayar un modelo de empresa asociativa. En términos generales, la información obtenida induce a pensar que una faceta del problema es la ausencia de un plan específico, con estrategias, y de un modelo de alternativas concretas para el desarrollo de un proceso colonizador más eficaz y humano. No se repiten por tautológicas la dependencia de la economía del país en su sector agropecuario y las características de este sector (baja productividad, defectuosa tenencia de la tierra, entre muchas otras).



Desde 1953, cuando se establece el Estatuto Agrario (Ley No. 354/63), está expresado el deseo de beneficiar a los conscriptos con la concesión de tierras para trabajar. De la lectura del documento "Antecedentes de la Colonización Militar en Paraguay" se evidencia el interés expreso de incorporar a la economía nacional la vasta y rica zona agrícola forestal del Alto Paraná mediante la distribución a los conscriptos de tierras aptas para la agricultura para asegurar "el patrimonio nacional y la defensa territorial" (véase el documento citado, Orden General No.26).

La idea de colonizar parte del país con conscriptos de la FF.AA llega a su punto de concreción más inmediato, con la firma del convenio entre el Gobierno del Paraguay y el IICA, financiado por el Fondo Simón Bolívar. Según el considerando No. 6 de dicho convenio, el proyecto de Empresas Asociativas con Conscriptos de las FF.AA está enmarcado dentro de las áreas de concentración de acción del FSB; incremento de la producción y productividad, comercialización y desarrollo rural. El convenio, al describir la naturaleza del problema, lo hace en forma general, manteniéndose la afirmación inicial de que falta una definición clara y precisa del problema específico del país en lo que a colonización con conscriptos se refiere.

3.1.2 Identificación del problema que intenta resolver el IICA

La última versión del proyecto elaborado en abril de 1978 incluye una definición del problema institucional del país, elaborada en base a diagnósticos demasiado generales como para servir de puntos de referencia para la definición de los objetivos del proyecto. De hecho y tal como se verá más adelante, esos objetivos responden más bien a la concepción teórica de un modelo adoptado por el IICA en términos doctrinarios y ajustados a los programas de la Línea VI. Es así como, al tratar de definir el problema, se plantean más bien los objetivos de la acción del IICA, los cuales podrían ser adaptados a cualquier país, sin entrar a especificar el carácter particular de la problemática a la cual se enfrentaría el IICA en la región correspondiente.

En ejercicios posteriores (noviembre de 1978 a febrero de 1979) el equipo técnico de la oficina llegó a definir con bastante exactitud estos problemas, al elaborar una red de pertinencia en que claramente se definió la problemática que cae dentro de la acción directa del IICA y aquellos problemas de atención exclusiva por parte del Sector Público Agrícola del Paraguay. A juicio de la Comisión de Evaluación, esta última definición establece claramente los parámetros que deberán definir la estrategia del proyecto en el futuro (ver anexo 2)



3.1.3 Selección del organismo

Uno de los problemas controversiales que se han suscitado en el análisis del proyecto, reside en el hecho de que se decidió colaborar con la DCM en la ejecución del mismo. En este sentido cabe destacar que la comisión de evaluación estima que el carácter mismo del proyecto, permitía esta selección por cuanto el objetivo fundamental es la prueba de un modelo de colonización con empresas asociativas con conscriptos de las FF.AA, modelo que podría ser adoptado posteriormente por los organismos del sector para su ejecución. Es claro entonces que por lo menos en teoría no se estaría fortaleciendo a un organismo para debilitar otro, sino más bien utilizando la coyuntura existente para asegurar que el país tendría la oportunidad de "probar" nuevas formas de organización, con lo cual se estaría fortaleciendo a todo el sistema. En la práctica, por parte del Gobierno se han dado señales muy claras de apoyo al proyecto, aún cuando se han introducido ciertos cambios que responden al interés del gobierno de ese país y que el IICA ha aceptado por considerar que no se alteran los lineamientos básicos del modelo que se pretende ensayar.

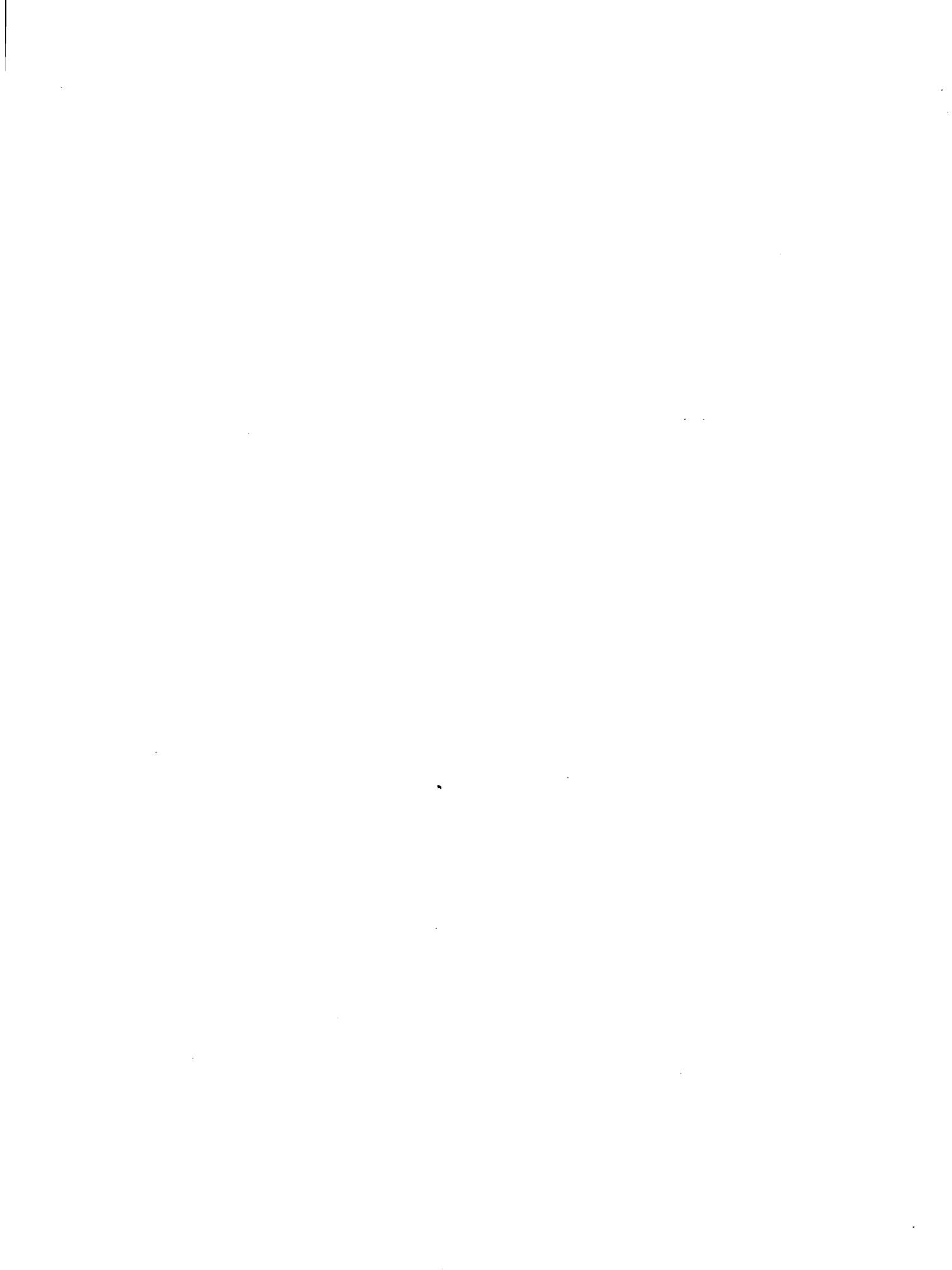
3.1.4 Los objetivos del proyecto

Tal como se planteó anteriormente, el proyecto es de tipo promocional, por cuanto introduce el ensayo de nuevas formas de organización para la producción y la colonización. La comisión de evaluación estima que existe una buena y clara definición del objetivo general aun cuando en la versión final del proyecto no se presentan en forma adecuada los supuestos relevantes para la obtención de ese objetivo (cabe repetir que la red de pertinencia permite establecer dichos supuestos).

Asimismo, la comisión considera que existe una clara definición de los objetivos específicos, ya que permite establecer las áreas de trabajo para las cuales deberán definirse metas y acciones del proyecto.

Una mirada retrospectiva (2 años y 9 meses atrás), permite afirmar que las metas anuales fijadas adolecieron de un extraordinario optimismo, lo que introduce ciertas dudas en relación a la factibilidad de lograr los objetivos del proyecto, en el plazo fijado. Lo afirmado tiene una explicación muy racional, considerando la naturaleza y características de la institución nacional, a cargo y responsable del proyecto con el asesoramiento del IICA:

- Se considera que en un país con amplitud de recurso tierra en relación a su población, en donde ha prevalecido la posesión



individual, de hecho o de derecho, de la tierra, no existe tradición en el trabajo mancomunado para explotarla. Por lo tanto, la idea de una empresa asociada lucía como algo exótico y desconocido que no podía ser adoptado de inmediato con entusiasmo y decisión tanto por los beneficiarios como por autoridades y funcionarios de las distintas dependencias estatales.

- El mismo conscripto, sujeto de la colonización militar exhibe una personalidad que inhibe una espontánea participación en una empresa asociativa. Aunque su origen es rural y casi siempre está familiarizado con labores y faenas agrícolas es además, un adolescente cuya edad fluctúa entre los 14 y 16 años; no es de la región de la colonia y su nivel educativo es muy bajo. Estas características lo hacen un hombre inmaduro, con otras preocupaciones e intereses, poco sentido de responsabilidad y grandes deseos de volver a casa de sus padres.

- El proyecto se previó para una duración de 5 años, a partir de su firma, habiendo transcurrido ya casi tres años de los mismos. Para un ensayo como el de empresa asociativa con sujetos de características difíciles y la lentitud institucional, unido a otros elementos internos del IICA, resulta demasiado corto el tiempo indicado para lograr las metas y los objetivos generales fijados.

3.2 Conclusiones en relación a la ejecución del proyecto IICA.

3.2.1 El modelo asociativo propuesto por el IICA

Uno de los productos más importantes de la acción del IICA en el país lo constituye la definición y puesta en marcha de un modelo de empresa asociativa. En agosto de 1976 se elaboró un documento base que incluye elementos conceptuales y operacionales para el modelo básico de empresa asociativa. En 1979 se revisaron una serie de elementos conceptuales, accediendo el IICA a un modelo alternativo al propuesto en 1976.

- Esta modalidad de empresa no ha sido revisada en profundidad con el equipo técnico nacional (por lo menos no consta en algún documento escrito) lo cual puede conducir a problemas serios de interpretación. No se han definido entre otros asuntos:

- Condiciones aceptables para entrada y salida de socios de la Cooperativa

- Acuerdos en cuanto a procedimientos para la remuneración actual de la mano de obra y capitalización por parte de los socios.

con el equipo técnico del IICA y los funcionarios de la cooperativa.



- Restricciones fundamentales para la implantación del modelo (empresa asociativa versus empresa de cada uno de sus socios, etc.)

- Restricciones deseables para la implantación del modelo (holgura en la aplicación del modelo)

3.2.2 Cumplimiento de metas y actividades

No se ha logrado el cumplimiento de las metas programadas para el presente ejercicio. Entre otros factores, los siguientes pueden ser incluidos como determinantes en el retraso que está sufriendo la ejecución del proyecto:

a. La ejecución del proyecto se vio afectada seriamente con la enfermedad de D. Castro, quien venía cubriendo el área relacionado con la organización de la cooperativa. Aguilera pese a su espíritu de trabajo y dedicación, no estaría en condiciones de reemplazarlo en esas funciones.

b. No se ha contado con la colaboración del técnico coordinador del proyecto in situ y en forma permanente. Esta situación, reforzada por el problema mencionado anteriormente a juicio de los informantes nacionales, no ha permitido un cumplimiento adecuado de las metas del proyecto ya que se han advertido fallas en las recomendaciones técnicas. Se dio como ejemplo la elaboración de los planes de producción, los cuales, no resultaron "realistas" ya que fueron elaborados con asesoría desde Asunción.

c. El equipo técnico nacional designado para llevar a cabo las actividades del proyecto (beneficiarios directos de la acción del IICA) no está suficientemente motivado por esos fines; no muestran gran iniciativa a la conducción de las tareas del proyecto; no parecen haber capitalizado las enseñanzas producto de la asesoría del IICA; no parecen entender la magnitud del problema al cual está enfrentada la DCM, ni tienen claro el modelo que se pretende ejecutar.

d. Como resultado de los problemas de diseño se han realizado una serie de actividades extemporáneas para el interés y prioridad de la acción del proyecto país. En este sentido cabe destacar que hay varios estudios que han engrosado el archivo de documentos, sin que se vea una utilización a corto plazo de la información obtenida (especialmente trabajos preparados con consultores externos). Desde otro ángulo esto podría interpretarse como una utilización inadecuada de los recursos del proyecto del FSB, entendiéndose por tal, su uso en actividades no prioritarias.

e. El Director Ejecutivo Nacional llegó a cuestionar la calidad de algunas recomendaciones, las que al llevarse a la práctica han demostrado no ser adecuadas para el proyecto: estudios del asentamiento, vivienda, proyección del área habitacional.

3.2.3 Análisis del impacto del proyecto del IICA sobre las instituciones

De acuerdo a las apreciaciones del equipo técnico del IICA en el Paraguay, el proyecto no ha tenido aun un impacto significativo sobre los organismos del país que tienen a su cargo la ejecución del proyecto. Difícilmente podría hablarse por lo tanto aun, de un fortalecimiento institucional ya que en esta etapa promocional no se tiene un modelo probado que pueda ser imitado por otros organismos del sector (ISR) o ampliado por la DCM a otras áreas del país. Tal como se planteó anteriormente, tal vez se corre el riesgo de castigar demasiado al proyecto en circunstancias en que hubo una deficiente programación además de restricciones externas que han limitado su ejecución.

Sin entrar por lo tanto a un análisis detallado de la limitaciones del proyecto en cuanto a sus escasos logros en el campo del fortalecimiento institucional, cabe destacar algunos elementos importantes que han limitado el fortalecimiento a los organismos con los cuales se ha vinculado directamente el proyecto del IICA. Entre estos vale destacar los siguientes:

a. En la práctica no existe una delimitación clara entre el rol del IICA y de la DCM/DSA. Es obvio que esta situación era de esperarse por cuanto en el país no se ha llevado a cabo una experiencia del tipo que se pretende desarrollar con el proyecto. Sin embargo, aun no se ha logrado constituir un equipo sólido de técnicos nacionales que tomen a su cargo las actividades del proyecto del país. Prácticamente casi todas las decisiones en relación a la marcha del proyecto corresponden a iniciativas y sugerencias del IICA, determinándose así una estrecha relación entre el producto de la acción del Instituto y la de los organismos nacionales.

b. Al no constituirse un grupo técnico de contraparte con mayor capacidad de decisión, le correspondió a los técnicos del IICA establecer y solicitar la toma de decisiones en materias que atañen a las acciones del país. Se ha tenido que abrir así un frente importante de trabajo en Asunción que ha ocupado gran parte del tiempo de uno de los técnicos que trabaja en el proyecto, además del trabajo del Director de la Oficina, en materias tales como: la titulación de las tierras, revisión del modelo asociativo propuesto originalmente, etc.

c. A pesar de los esfuerzos realizados en el campo de la capacitación en servicio del personal, el equipo nacional insistió en que no ha existido un "programa de capacitación." De hecho, resulta muy difícil llegar a evaluar el posible impacto de la capacitación en servicio que se ha prestado al personal. Si se mide en términos de su actual capacidad para atender las tareas del proyecto, parecería que no se ha tenido mucho éxito. Queda la duda en todo caso de que si este personal es el más idóneo por su aptitud lo cual haría superfluo insistir en un programa de esta naturaleza, tal como se pretende llevar a cabo en el futuro cercano.

d. Se puede aseverar que no existe una clara concepción del modelo que se pretende implementar por parte del equipo de técnicos nacionales, incluso se advierte cierta oposición ya que el propio Director Ejecutivo no parece convencido de la bondad del mismo, así como tampoco el Comandante del Destacamento Militar, encargado de dar el apoyo logístico para la realización del proyecto. De hecho se mostró muy cauteloso al expresar sus opiniones (entendemos que por razones de tipo disciplinario) aun cuando resultó muy clara su opinión contraria a la experiencia asociativa.

e. Como resultado de la definida dependencia que se ha generado por parte de los organismos nacionales a todos los niveles en la ejecución del proyecto, las autoridades del gobierno siguen reconociendo la importancia de la asesoría del IICA en la ejecución del mismo. Parece claro que, a la luz de la experiencia que se tiene con este tipo de empresas, se paralizaría el proyecto de inmediato si el Instituto le quitara su apoyo; históricamente se ha reconocido públicamente la importancia del IICA a través de manifestaciones tales como:

- el tenor del convenio que firmó el gobierno con el IICA
- la mención del IICA en el proyecto sobre expropiación de tierras para la DCA.
- la asignación de un destacamento de cerca de 74 hombres para la realización del ensayo en cuestión.
- la fácil accesibilidad a las altas autoridades de las fuerzas armadas y del sector público para tratar aspectos relacionados con la marcha del programa.

Durante las entrevistas del grupo de evaluación con las diferentes autoridades vinculadas al proyecto, estos reiteraron su apoyo irrestrictivo al mismo, dentro de los nuevos lineamientos generales ya discutidos con el IICA sobre el carácter de las empresas asociativas.

Parece ser que, algunos de los elementos que tendrán gran importancia en el posible apoyo que, en el futuro, se le brinde al proyecto, son los siguientes que deseamos destacar:

a. el éxito o fracaso de los planes de producción en el futuro cercano,

b. el número de conscriptos que se incorporen en octubre de este año a la empresa (o a la nueva empresa) una vez que sean licenciados. A estos elementos creemos que sería adecuado agregar uno adicional el cual se refiere a la magnitud de los costos de esta experiencia, tanto en términos absolutos como en relación al número de socios, costos por hectárea habilitada, etc. Hasta el momento estos costos son considerados como costos de pre-inversión para el desarrollo de un modelo de colonización, pero ya se advierte un interés por establecer nuevos patrones de evaluación para los años venideros. En este sentido cabe destacar que se están tomando medidas para establecer sistemas de pagos muy bien definidos para la mano de obra aportada por los conscriptos a la empresa en funcionamiento.

3.2.4 Factores externos que han afectado el progreso de la ejecución del proyecto

Entre los factores que estuvieron fuera del control del IICA y que han afectado significativamente la marcha del proyecto pueden destacarse los siguientes:

a. El Consejo de Administración de la DCM no ha operado regularmente, lo que dificulta las consultas sobre materias de importancia para el proyecto. De hecho el Consejo constituye un nexo importante para el IICA ya que a través del mismo se deberá lograr involucrar indirectamente en la experiencia, a las instituciones del sector, lo cual permitiría crear un grado de compromiso orientado a generar un espíritu de colaboración con el proyecto, especialmente en aquellas áreas en que se está teniendo cierto éxito (esto es especialmente importante en relación al IER y al MAG).

Resulta difícil vislumbrar el esquema institucional que se utilizará en el futuro en caso de que la experiencia, rebase el ámbito de la DCM (como es de esperar). La existencia de este Consejo y su decidida participación en la conducción del proyecto podría haber significado un embrión interesante para conformar un sistema de coordinación para el desarrollo de áreas de colonización en el futuro. Esto todavía puede lograrse.

b. El hecho mismo de que aun no se logre consolidar la idea del modelo propuesto, está creando una situación de inseguridad tanto en el personal del IICA así como en los propios técnicos nacionales.

De hecho, hay una gran desconfianza en el personal del IICA en relación a la decisión que las autoridades aparentemente han tomado. Se llega incluso a aseverar que en la práctica se han desconocido decisiones que fueron comunicadas verbalmente al personal del Instituto. También se duda sobre el grado de compromiso que el gobierno está decidido a tomar en materias sobre las cuales ya se decretó. Al respecto, cabe destacar una situación muy delicada que se plantea en términos del decreto de expropiación de tierras. De acuerdo a la versión de las autoridades del gobierno, el decreto ampara la expropiación de las tierras para la DCM, habiéndose cumplido el plazo para la presentación de reclamos por parte de particulares afectados. De acuerdo a la interpretación de los técnicos del IICA, existen títulos de propiedad debidamente registrados en la zona, lo que obligaría a llevar a la práctica un largo trámite legal para llegar a concretar dichas expropiaciones, ya que el decreto no identifica con precisión las áreas a expropiar, lo que sería motivo de interpretación. Estas diferencias de opinión constituyen un elemento de conflicto potencial que deberá ser resuelto a la brevedad.

c. Tal como se mencionó en punto anterior, el hecho de no contar con el decidido apoyo del actual Comandante de Destacamento en los aspectos doctrinarios, podría convertirse en un elemento conflictivo a corto plazo. Por su autoridad, el Comandante puede iniciar ciertas experiencias de trabajo que pueden resultar contrarias a los intereses del proyecto (En la práctica este hecho podría convertirse en un elemento controlable por parte del IICA si se logra definir en mejor forma el rol del Comandante).

d. El inadecuado funcionamiento del Consejo de Administración ha incidido en que los funcionarios de alto nivel tengan una actitud crítica en relación al proyecto. Habría que agregar, por supuesto, que muchos de estos funcionarios están en desacuerdo con el modelo por razones de tipo doctrinario. Frente a una actitud expectante, resulta obvio que cualquier problema que encuentre el proyecto será visualizado como parte de una experiencia fallida. Todos estos elementos son precisamente los indicadores del contexto político del Paraguay donde existe una gran probabilidad de que se rechace cualquier atisbo de estructura social que se asemeje a un modelo de tipo comunitario.

3.2.5 Factores internos que han afectado la marcha del proyecto

Entre los factores no controlables por el IICA que, aparentemente, han afectado la marcha del proyecto, se citan los siguientes:

a. Establecimiento de una vinculación directa de parte de las autoridades nacionales con la Dirección General. Se argumentó que

tal vez por el carácter promocional de este tipo de proyectos, existieron algunas gestiones del proyecto que fueron consultadas directamente con las autoridades del IICA en la Sede Central. Esta situación logró resolverse posteriormente, manteniéndose en todo caso la "sensación" de que en cualquier momento se podría esperar ciertas acciones orientadas a ejercer algún tipo de presión sobre el Director de la Oficina del IICA en Paraguay, en materia que son controversiales en relación al manejo del proyecto. En este sentido, la comisión advirtió una clara posición del Director de la Oficina en el sentido de poner muy en claro su autoridad en relación a la conducción de los trabajos del proyecto del IICA.

b. Se advierte una cierta lentitud en la toma de acciones correctivas que están actualmente afectando al proyecto. Específicamente se debe mencionar el reacondicionamiento de la dotación permanente del personal que atiende el proyecto ya que, el campo sólo cuenta con la presencia de E. Aguilera. Es probable que esta evaluación haya sido solicitada para proporcionar los elementos de juicio necesarios para la toma de esta decisión.

c. La actual dotación de personal técnico profesional no permite el desarrollo de las acciones relacionadas con la preparación, puesta en marcha, ejecución y evaluación de los programas de producción, ya que prácticamente la única persona que participa en el campo es Aguilera. Falta dar más importancia a los aspectos de gestión de la "empresa" agrícola, de tal manera que puedan irse mejorando paulatinamente los futuros programas de producción, al mismo tiempo que se realizan algunos trabajos elementales de capacitación sobre la base de los resultados obtenidos. Sobre todo con el nuevo contingente de conscriptos, la capacitación en organización y gestión de nuevas empresas no se realiza.

4. RECOMENDACIONES

4.1 En cuanto a la continuación del proyecto IICA

4.1.1 La Comisión de Evaluación recomienda la continuación del proyecto del IICA en Paraguay. Las razones para esta recomendación son las siguientes.

a. No hay elementos suficientes que permitan aseverar que la experiencia en la cual el IICA ha colaborado en forma experimental ha sido un éxito o un fracaso.

b. La problemática identificada originalmente al ser reinterpretada en términos de información-diagnóstico, obtenida en la ejecución del proyecto, permite aseverar que aun están vigentes los objetivos que se plantearon para el proyecto.

c. A pesar de la existencia de problemas de importancia que han limitado la ejecución del proyecto, las autoridades nacionales han demostrado un gran interés por la continuación de la participación del IICA.

d. El hecho de que haya sido el IICA el gran impulsador de la experiencia, ha determinado un compromiso de gran seriedad con el Gobierno, como resultado de las expectativas que tiene éste, en relación a los resultados (negativos o positivos) del proyecto.

e. Es de interés del IICA conocer en la práctica la puesta en marcha de este tipo de modelos de organización aplicados a experiencias de colonización.

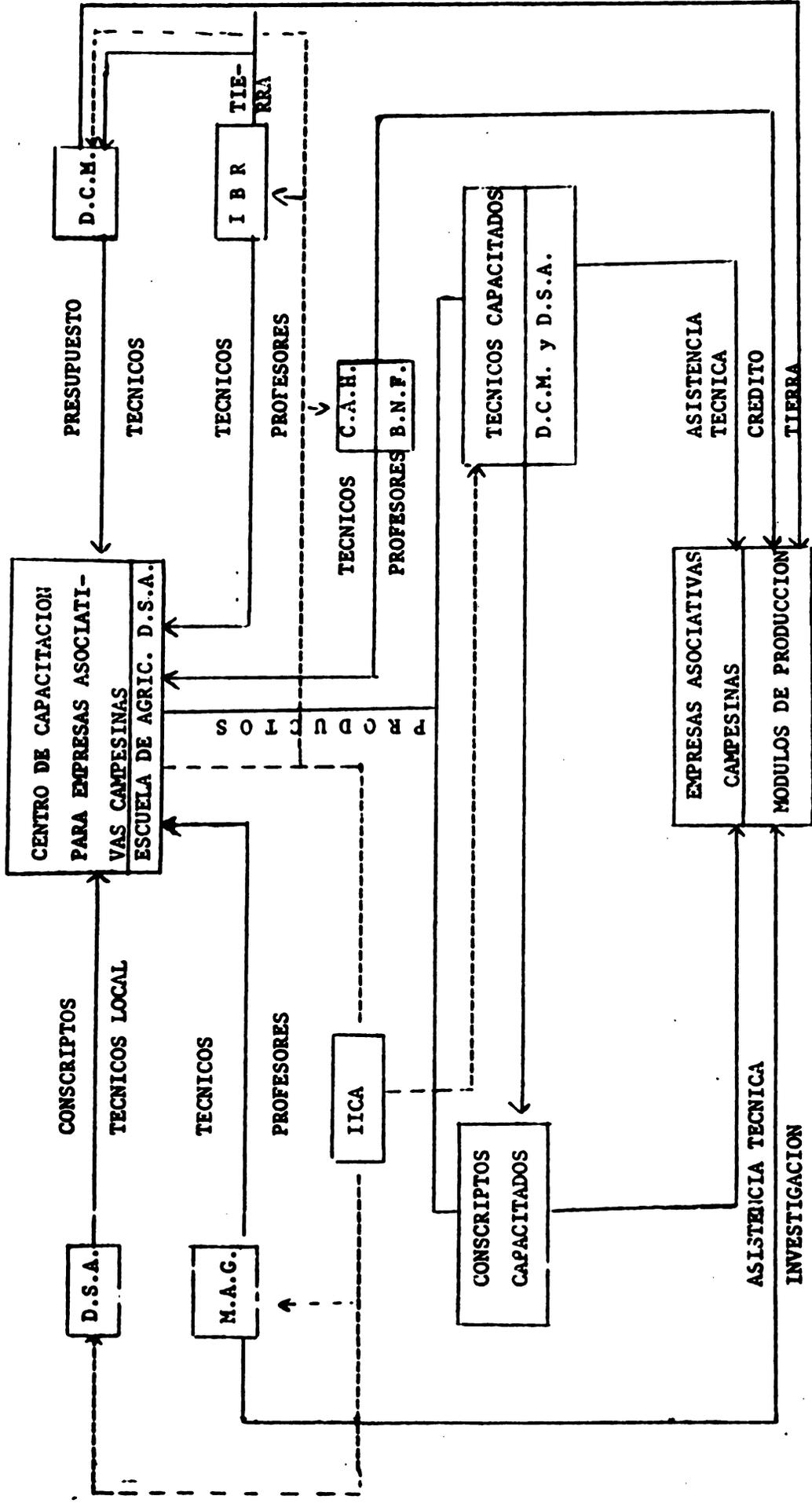
4.1.2 La Comisión de Evaluación considera de gran importancia la inmediata discusión con las autoridades nacionales de las recomendaciones planteadas por el equipo técnico de la oficina⁽¹⁾, orientadas a corregir aquellos factores externos que limitan la ejecución del proyecto. Estas discusiones deberán orientarse a la búsqueda de definiciones en cuanto a:

- a. Responsabilidades y condiciones de operación de la DSA.
- b. Responsabilidades y condiciones de operación de la DCM.
- c. Reglamentación sobre la participación y coordinación de entidades del Sector Público Agrícola relacionado con el proyecto.

4.1.3 La Comisión de Evaluación recomienda la pronta atención de los factores internos (controlables por el IICA) que a su juicio limitan la ejecución del proyecto del IICA y que se discuten en las secciones que siguen.

(1) La Comisión Evaluadora aceptó en términos generales las recomendaciones que se plantean en el documento "Situación del proyecto Fondo Simón Bolívar" elaborado por el equipo técnico de la Oficina del IICA en el Paraguay bajo la Dirección de Carlos Vallejo. En este documento indicado como Anexo 2 se detallan cada una de las áreas de decisiones mencionadas.





En el esquema propuesto se anotan los organismos participantes y en los vectores con que participarían. El IICA/FSB aportaría la cooperación técnica a los organismos del sector que participan.

4.2 Recomendaciones en cuanto a los objetivos del proyecto IICA

4.2.1 La Comisión considera que deben mantenerse los objetivos (generales y específicos) tal como se plantean en la versión de abril de 1978 del documento del proyecto.

4.2.2 Se deben reformular los supuestos básicos del proyecto, tomando como base la red de pertinencia que elaboró el equipo técnico del IICA en Paraguay, con la asesoría de la División de Manejo de Proyectos. (Anexo 2).

4.2.3 Se debe hacer un análisis a fondo para determinar el período estimado de la duración del proyecto del IICA, tomando como base los actuales avances del proyecto y la relevancia de los supuestos que se definan.

4.2.4 Se deberán definir concretamente los parámetros de evaluación que permitirán establecer los términos extremos en los cuales el IICA podría decidir la interrupción de su participación en el proyecto (rechazo del modelo propuesto, falta de interés del gobierno, incumplimiento de compromisos en cuanto a toma de decisiones fundamentales, etc.)

4.3 Recomendaciones en cuanto a cambios en la estrategia del proyecto IICA

4.3.1 Aspectos de diseño

El documento de proyecto deberá ser revisado para definir metas acordes a las reales posibilidades de acción del país y del IICA. Estas metas deberán ser ordenadas secuencialmente de acuerdo a las instrucciones contenidas en el formato para la elaboración de proyectos.

a. Especial atención deberán asignarse al diseño de las metas y acciones respectivas orientadas a mejorar el funcionamiento de la producción y comercialización de la empresa agropecuaria; elaboración y programación de las actividades a nivel de la/s empresa/s.

b. Las actividades del proyecto IICA deberán ser definidas en término mucho más específicos que lo que se ha hecho hasta la fecha. Así por ejemplo, en cada operativo tendrá que incluirse claramente la identificación de los estudios que se realizarán en cada período y su relación con el cumplimiento de la meta correspondiente; el programa de capacitación deberá ser definido mucho más concretamente que el que se ha incluido en el operativo del último año.



4.3.2 Aspectos relacionados con la ejecución del proyecto IICA

El equipo técnico del proyecto deberá ser revisado y redefinido sus términos de referencia, de tal forma que realmente permita el cumplimiento de las metas y actividades del proyecto como resultado del examen que se hagan de los mismos tal como se recomienda en los numerales anteriores.

Por su parte, la Comisión de Evaluación se permite adelantar algunas ideas que probablemente será corroboradas en dicho análisis y que surgen del examen de las conclusiones que se presentaron en la sección anterior. Este análisis global, ha permitido a la Comisión estructurar en forma muy general algunos términos de referencia para la revisión del equipo técnico del proyecto, así como para la posible contratación de consultores en las áreas que se indican.

a. El equipo técnico debería constar de:

i) Un especialista en Administración Rural (Coordinador del equipo a nivel de campo) con experiencia en manejo de empresas campesinas siendo indispensable una buena experiencia en preparación e implementación de programas de producción y comercialización.

ii) Un especialista en Organización de productores, con experiencia en la organización y administración de empresas de tipo asociativo con experiencia en cooperativas.

iii) Un especialista en producción agrícola, con cierta experiencia en producción pecuaria (Ingeniero Agrónomo o técnico agrícola) y con gran conocimiento del trabajo de campo.

b. Asimismo, se considera necesario contar con consultores específicos para atender, entre otras, las siguientes áreas:

i) Investigación aplicada para el desarrollo de pequeñas empresas pecuarias.

ii) Evaluación de los programas de producción.

iii) Experiencia en el diseño de investigaciones agrícolas aplicadas a sistemas de producción.

iv) Modelos de organización para la comercialización (formación de centros de acopio u otras formas)

v) Manejo post cosecha de productos.

c. El equipo técnico permanente deberá tener su centro de operación en la colonia.

d. Deberá mantenerse la figura de un técnico coordinador del proyecto en Asunción, con funciones específicas para servir de enlace con las autoridades nacionales, contratación de especialistas consultores, representar al IICA en las reuniones del Consejo de Administración, preparación de informes, etc.

e. Deberá acelerarse la ejecución del programa de capacitación propuesto en marzo del presente año y aprobado. Al mismo tiempo deberá realizar una evaluación del personal que sirve de contraparte, para proponer los cambios que resulte factible realizar.

f. La Comisión estima que en forma prioritaria se deberán atender los siguientes asuntos:

i) Presentación de un programa específico para hacer operacional el modelo de organización aceptado en términos generales de común acuerdo por el IICA y la DCM.

ii) Definición y acuerdo sobre la estrategia del "proyecto país" en cuanto a: áreas a desarrollar en la etapa experimental del proyecto (se proponen 2.000 hectáreas en vez de 40.000)

iii) Elaboración del proyecto de factibilidad como modelo replicable y ampliable.

La Comisión de Evaluación considera que la propuesta de Vallejos es aceptable en el sentido de desarrollar módulos de producción (tipos) reproducibles. De esta manera se evitará comprometer una cantidad demasiado grande de recursos sin conocer más en detalle los resultados obtenidos. Asimismo, se podrá evitar la oposición al proyecto por parte de sectores afectados con la expropiación de tierras en esta etapa inicial del proyecto.

4.4. Recomendación en cuanto a la asignación de recursos

4.4.1 Se considera que la actual dotación de recursos financieros para la operación del proyecto del IICA es adecuada a las necesidades del mismo. Es probable que se originen ciertas nuevas demandas al redefinirse la estrategia del proyecto tal como se propuso en la sección anterior. No se recomienda cambios aunque sería necesario explorar nuevas áreas para el Fondo Simón Bolívar.

4.5 Recomendación en cuanto a cambios en la organización del proyecto IICA

4.5.1 La coordinación técnica del proyecto deberá ser ejercida por un especialista en Administración Rural, con experiencia en trabajo de campo.

4.5.2 Debe mantenerse un encargado del proyecto en Asunción (ver recomendación 4.3.2 d.)

4.5.3. El IICA deberá insistir en la necesidad de realizar reuniones periódicas del Consejo de Administración con su participación. Esta recomendación tiene los siguientes objetivos:

a. A través de este conducto se espera mantener el interés y el compromiso en relación a la experiencia que se desarrolla, por parte de las otras instituciones del sector, especialmente el IBR y el MAG.

b. Se comprometería la participación efectiva de los organismos del sector en las áreas de su especialidad.

c. Se reducirían las probabilidades de que las decisiones tomadas en relación al proyecto sean unilaterales y producto de intereses un tanto personales.

4.5.4 La Oficina del IICA en el Paraguay debe propulsar una representación en el Consejo de Administración de la DCM, aunque esto fuera únicamente con voz.

Se justifica plenamente esta participación por cuanto el IICA, como asesor en la ejecución del proyecto ha estado y continua estrechando vínculos de mismo.



SITUACION DEL PROYECTO FONDO SIMON BOLIVAR "EMPRESAS ASOCIATIVAS CON CONSCRIPTOS DE LAS FUERZAS ARMADAS"

(ANALIZADO EN FUNCION DE PROBAR ALGUNOS DE LOS DOCUMENTOS DEL PROGRAMA MANEJO DE PROYECTOS)

I ANTECEDENTES:

El proyecto "Empresas asociativas con concriptos de las fuerzas armadas" fue seleccionado por el Programa Manejo de Proyectos para probar en él, las herramientas y las diferentes metodologías que se van elaborando, para lograr una racionalización de estos documentos frente a la práctica la ejecución de los proyectos.

Por cuatro ocasiones hemos visitado el proyecto, en función del objetivo antes señalado; además, personal del IICA así como funcionarios nacionales relacionados con este proyecto han participado en eventos, seminarios o talleres de trabajo, de Manejo de Proyectos.

Del 6 al 13 de febrero de 1979, se realizó una visita para probar los fascículos "Listas de comprobación, "Organización Institucional" y para reanalizar el "resumen operativo gerencial".

Los productos obtenidos en este trabajo permiten, ajustar algunas cosas de los documentos probados, lograr la comprobación de la importancia y validez de estos documentos, asegurando que están listos para ser divulgados como documentos útiles para mejorar el manejo de proyectos de este tipo; además, se tiene una visión clara de la situación del proyecto en referencia y las condiciones en que éste se encuentra desde el punto de vista de su ejecución.

Este informe intenta presentar el estado del proyecto, como producto del análisis con los documentos antes indicados, recogiendo las pruebas de la situación en el terreno, así como, los criterios que fueron discutidos con el ingeniero E. Fiori y especialmente, como resultado de un trabajo en equipo con el Ing. Jaime Ortiz, Ing. Eustaquio Aguilera y con el coronel Dante Castro; personal éste que trabaja en el proyecto. Por lo tanto, no son necesariamente criterios personales sino más bien un resumen y conclusiones de un proceso de análisis en permanente diálogo.

II OBJETIVO DE PROYECTO:

Los objetivos señalados en el proyecto son: "Desarrollar íntegramente una área de 40,000 hectáreas (Colonia Bernardino Caballero) basado en el asentamiento de colonos concriptos mediante empresas asociativas".

Ver Informe Especial 78/79 Foco 3.11 - copiado a...

"Desarrollar una metodología que incluya aspectos tendientes al aumento de la producción y productividad considerando la promoción socio-económica de los colonos y sus familias".

Sobre estos objetivos generales se fijaron las siguientes metas: el Proyecto de Empresas asociativas se propone incorporar al proceso productivo a 500 conscriptos colonos y sus familias constituyendo con ellos cinco empresas asociativas de producción que funcionarán dentro de una estructura de tipo integrado. Posteriormente se irán formando más empresas asociativas con conscriptos colonos, hasta cubrir el área antes indicada de 40,000 hectáreas donde podrán incorporarse un total aproximado de 2,000 familias.

Se pretende: dejar constituida y operando una nueva estructura productiva:

- que tal estructura quede apoyada por una organización institucional coherente y articulada;
- que los conscriptos colonos y sus familias organizados en empresas asociativas reciban la capacitación necesaria para actuar eficiente y activamente;
- que las empresas asociativas que se formen estén abiertas a todo tipo de análisis de estudiosos nacionales extranjeros que deseen investigar cualquiera de las etapas de su funcionamiento y puedan servir de ejemplo para que en ellas se desarrollen actividades de capacitación recíproca internacional.

1.- Situación a la fecha:

En la última visita se pudo ratificar, y por lo tanto se puede insistir en todos y cada uno de los puntos señalados en la ayuda memoria preparada luego del viaje del 10 al 14 de abril de 1978, especialmente lo indicado en los puntos 6,7, 8 y 9; además, la falta de decisiones de parte de los organismos de estado en poco o en nada han sido modificados.

Esta situación y la existencia de una "red de pertinencia" preparada con excesiva amplitud por el personal del IICA encargado del Proyecto, nos llevó a preparar una nueva red de pertinencia, más concisa, resumida y relacionada con la situación actual del proyecto frente al objetivo del mismo.

2.- Interpretación de esta red de pertinencia:

Del análisis del árbol de problemas vigentes en el desarrollo del proyecto, se determinó que el problema mayor a resolver en el momento actual a corto plazo y que permite disponer de todos los materiales como para que el gobierno de Paraguay tome decisiones en la ejecución del proyecto, es el siguiente:



"NO SE DISPONE DE UNA ESTRATEGIA, MECANISMOS Y ESTUDIOS BASICOS Y APROPIADOS, PARA EJECUTAR EL PROYECTO DE COLONIZACION MILITAR".

Este problema básico tiene dos campos concretos en nuestro caso (el IICA) hemos analizado como controlables, aquellos factores (estudios) técnicos que basados en la experiencia de tres años de ejecución de actividades, pueden ser elaborados y preparados eficientemente y a corto plazo; como variables no controlables aquellas que están relacionadas con problemas de estrategia y definición política que son de responsabilidad del Gobierno de Paraguay.

Si analizáramos la red desde el punto de vista del sector público Paraguay: serían controlables todos los factores que para el IICA son no controlables, y variables no controlables para el país, los que para el IICA son controlables. Damos por hecho que esto justifica el pedido del país como cooperación técnica al IICA.

Entendido así el problema, el IICA debe desarrollar acciones y estudios técnicos que a su vez sustenten las justificaciones necesarias para que el sector público paraguayo tome decisiones políticas; momento en el cual se puede desarrollar el proyecto en términos de generalización.

2.1.- Acciones a desarrollar el IICA: (como solución a los factores controlables de la red).

A.- Preparar todos los estudios que sustenten la viabilidad del proyecto.

A.1.- Estudios y planes de trabajo a nivel agroeconómico.

A.1.1.- Definición del módulo de cabida, para esto se debe definir previamente:

- Metas de ingreso que se espera por familia y para la empresa.

- Preparar la información técnica para elaborar tres tipos de módulos:

Con tecnología de la zona y sólo con mano de obra.

Con tecnología media y semi-mecanizado

Con tecnología alta y mecanizado

- Definir las condiciones de trabajo de traspaso de los activos

- Definir condiciones y planes de financiamiento (Como los dos últimos puntos señalados, se relacionan con estrategia a seguir, explicaremos en punto aparte algunos criterios al respecto.).

Handwritten notes:
1975 - April
seguir el desarrollo
de la zona
de colonización
militar



A.1.2- Presentar a consideración del gobierno del Paraguay una alternativa sobre el traspaso de activos.

Para esto el estudio agroeconómico debe contemplar con especificación precisa los costos, divididos en: gastos directos, costos indirectos por materiales de la zona, costos indirectos por mano de obra de los conscriptos, etc.

A.1.3- Actualizar los estudios complementarios (suelos, cubierta herbórea, comercialización, recursos humanos, etc) que permitan tomar decisiones sobre área física a colonizar.

A.2.- Estudios de programas de trabajo a nivel social.

A.2.1- Preparar el modelo y plan de acción, así como el material necesario, para la selección de las familias a beneficiarse con el proyecto y por tanto la selección de los conscriptos, para que sea utilizado por la D.S.A. (división de servicios agropecuarios).

A.2.2- Preparar el programa y material para la capacitación de los conscriptos y sus familias en las áreas socio-organizativa, agrotécnica, agroeconómica, para que utilice la D.C.M. (dirección de colonización militar) en el período de conscripción (presentamiento).

A.2.3- Sistematizar y preparar el material, en las áreas descritas en el punto A.2.2. , para ser utilizado por las instituciones del sector público que se relacionen con el proyecto; para beneficiar a los colonos que se asienten en el proyecto (asentamiento definitivo).

Estos son los trabajos que el IICA debe preparar a corto plazo para ser entregados al gobierno del Paraguay, buscando así que éste, sustentado en bases técnicas defina una estrategia y tomen acciones a nivel político para implementar el proyecto que pase ya de la fase experimental.

2.2.- Problemática a resolver por parte del sector público paraguayo: (factores no controlables por el IICA).

B.- La problemática planteada en la red gerencial, señala que el problema principal a resolver por parte del sector público paraguayo es el lograr: "una clara definición de funciones y responsabilidades por parte de los organismos



responsables de la ejecución de este proyecto, además una estructuración racional de las instituciones de apoyo del sector público agropecuario".

Al analizar la red, se detectan claramente tres instancias institucionales: la D.S.A., la D.C.M., y la de las instituciones relacionadas con el sector agropecuario, que deben participar en la ejecución del proyecto. Esto a su vez permite analizar los problemas de cada una de estas instituciones y proponer una estrategia de trabajo.

B.1.- Definir responsabilidades y condiciones de operación de la D.S.A.

- B.1.1.- Adoptar el modelo técnico propuesto por el IICA para la selección de conscriptos y sus familias.
- B.1.2.- Definir actividades y tiempo que destinarán los conscriptos en función de su campo de trabajo en la D.S.A.
- B.1.3.- Capacitar y definir responsabilidades de la oficialidad en el proyecto.
- B.1.4.- Lograr instalaciones adecuadas para recibir los contingentes de conscriptos (adecuadas y aceptables).
- B.1.5.- Disponer en propiedades exclusivas equipos y herramientas necesarias para desarrollar sus actividades.
- B.1.6.- Implantar un modelo disciplinario acorde con los objetivos del proyecto (para oficiales clases y conscriptos).

NOTA: El IICA aportará técnicamente en el modelo de selección de beneficiarios; además, del módulo que se prepare se desprenderán los jornales/conscripto, necesarios para utilizar en la conformación de cada empresa y por tanto, la D.S.M. negociará la distribución de mano de obra relacionado con lo indicado en el punto B.1.2.

B.2.- Definir responsabilidades y condiciones de operación de la D.C.M., en tres campos completos:

- Eficiente plan operativo de mediano y largo plazo.
- Eficiente de esquemas de organización de la D.C.M.
- Mejorar las condiciones de operaciones en el Proyecto.

Para esto la D.C.M. debe desarrollar las siguientes actividades.

- B.2.1.- Definir con precisión actividades que debe desarrollar y las responsabilidades a su cargo.
- B.2.2.- Determinar durante la etapa de conformación a la empresa



frente a los requerimientos del módulo, y en negociación con la D.S.A., la mano de obra de los conscriptos que se utilizará por parte de la D.C.M.

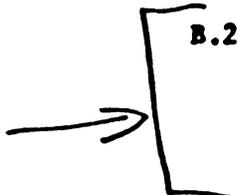
B.2.3.- Reglamentar las responsabilidades del personal técnico de la D.C.M. y estructurar operativamente el organigrama institucional.

B.2.4.- En base al módulo, determinar la infraestructura mínima a construir y el número de hectáreas a habilitar en cada colonia, para asegurar que los beneficiarios cuando reciban la tierra, dispongan de mínimas condiciones de vida, y que la producción les permita un nivel mínimo de ingreso.

B.2.5.- Determinar y abastecer a la dirección de colonización militar de un capital de operación para cubrir los requisitos del programa.

B.2.6.- Disponer con exclusividad de equipos y herramientas para la formación de las empresas.

B.2.7.- Relacionando con el punto 2.5 debe definir claramente el mecanismo de recuperación de los capitales invertidos por la D.C.M. en la conformación de las empresas.

 B.2.8.- Asegurar jurídicamente la propiedad de los bienes que se transferirán a las empresas, incluyendo la tierra; para que la D.C.M. pueda definir los modelos de adjudicación, condiciones de precio, plazas etc.

B.3- Disponer de reglamentaciones, con decisión política, que garanticen la participación y coordinación de las instituciones de sector público que tienen que ver con el desarrollo de las empresas constituidas, incluyendo además mecanismos de operación para cada una de éstas.

B.3.1.- Reglamentar la acción institucional y los ajustes en cada institución para que estén relacionadas con las necesidades del proyecto (por ejemplo, sino se contempla en la actual reglamentación bancaria el crédito para vivienda, o para habilitación de tierras, debe reglamentarse para que se brinde este servicio financiero a las empresas a formarse, en el caso del proyecto.

B.3.2.- Disponer de un programa de capacitación al personal de



las instituciones participantes, en función de transferir una nística y un claro conocimiento de los objetivos y alcances del proyecto.

B.3.3.- Una vez definido el alcance y la convergadura del proyecto, se debe lograr un financiamiento que permita a cada una de las instituciones participantes, disponer de recursos económicos suficientes para atender los requerimientos programados en la magnitud que hayan sido diseñados.

III ESTRATEGIA Y JUSTIFICACION DE LOS PLANTEAMIENTOS PRESENTADOS.

Todos los planteamientos presentados y la distribución de responsabilidades, exigen algunas justificaciones que más que técnicas están relacionadas con la estrategia a seguir, que a su vez viabilizan los planteamientos técnicos.

1.- Justificación de las acciones que debe desarrollar el IICA (FSB):

Con el proyecto se esperaba conseguir a plazo fijo los siguientes objetivos:

- a) formar cinco empresas asociativas con cien socios cada una en cinco años.
- b) realizar un estudio de factibilidad para desarrollar este tipo de proyectos en 40,000 hectáreas.

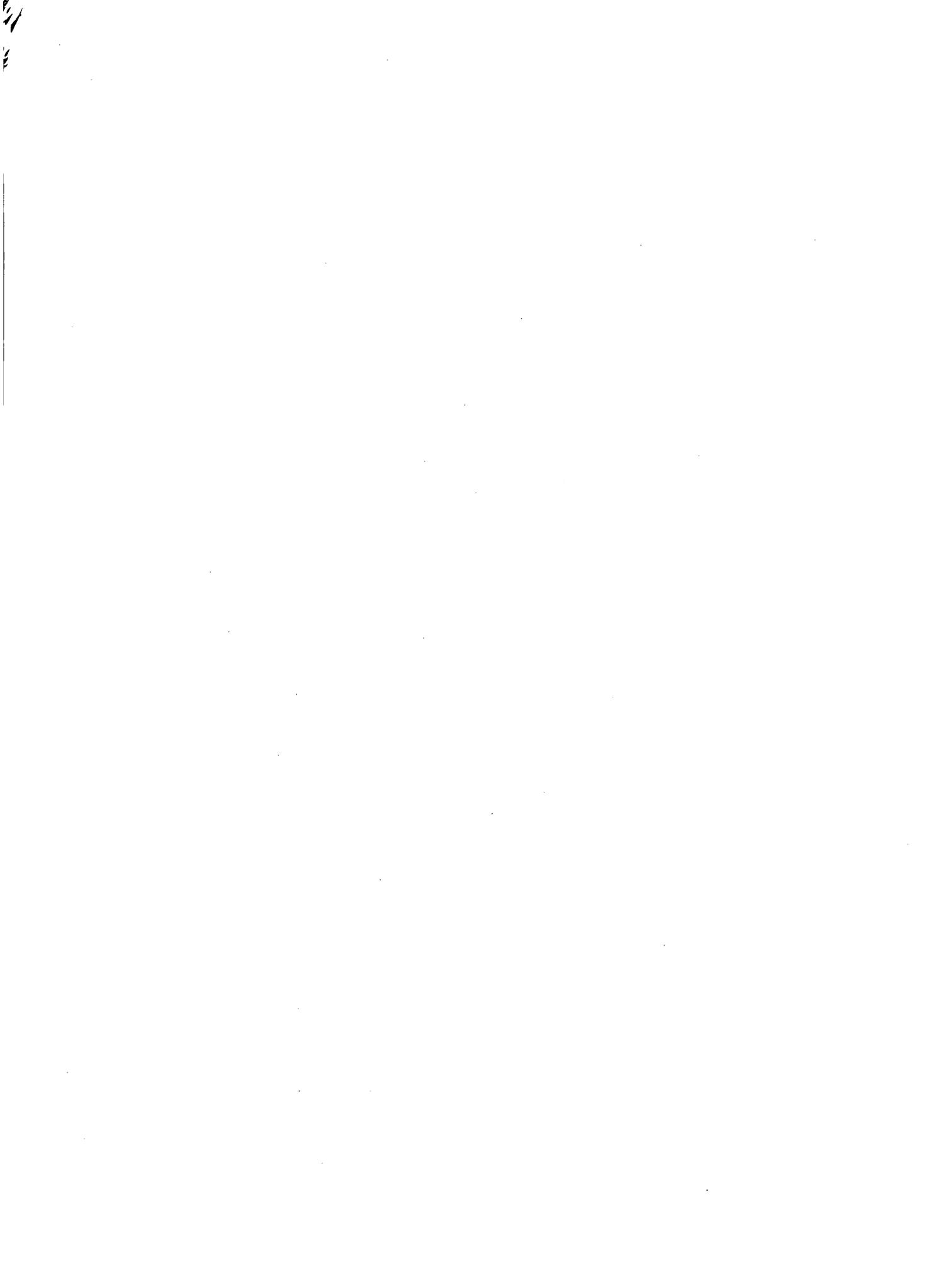
Luego de tres años de acumular experiencias en el campo técnico y organizativo, se puede analizar estos objetivos en los siguientes términos:

- a) formar una empresa asociativa de cien socios por año respondía a una "excelente iniciativa," pero sin ninguna sustentación sobre su viabilidad operacional. Hoy luego de tres años, estamos en posibilidad de desarrollar un modelo y una estrategia.
- b) el estudio de factibilidad de 40,000 hectáreas, pudo realizarse en el período transcurrido; los estudios básicos están terminados, sin embargo, el proyecto de 40,000 hectáreas tiene que responder a un módulo de desarrollo, éste era teórico hasta no disponer y sistematizar la información producto de la práctica realizada. Hoy estamos en posibilidad de hacerlo sobre bases concretas.
- c) para el IICA se cumplen con los objetivos del proyecto, si se logra preparar los estudios técnicos anteriormente señalados. Más que el estudio 40,000 hectáreas lo que se requiere es la determinación del "MÓDULO DE PRODUCTOS" con diferentes tecnologías; determinado éste,



- y el uso de recursos, será fácil determinar un proyecto para cualquier magnitud en hectáreas, dependiendo de la decisión política, que defina el alcance del proyecto y que asegure su financiamiento.
- d) el módulo, a más de definir su tecnología, superficie necesaria, requerimientos financieros, ingreso familiar esperado, ingresos de la empresa esperados, debe presentar un análisis sobre la envergadura de la etapa de implantación: nos referimos a la determinación de la superficie mínima a habilitarse para asegurar un ingreso a la familia del colono y la infraestructura mínima para satisfacer las necesidades de estas familias. Esta etapa debe ser cubierta por la Dirección de colonización militar.
- e) el trabajo propuesto para una mejor selección de los conscriptos, se basa en un análisis de la problemática actual y la alta deserción de los mismos frente a la empresa. La propuesta analizada tiene cinco principios básicos:
- Promover el proyecto a nivel de áreas con alta presión demográfica y excesiva concentración de minifundismo.
 - Inscribir a familias interesadas para participar en el proyecto.
 - Seleccionar en esa zona jóvenes entre 17 y 19 años que deban cumplir con la conscripción.
 - Capacitar a los conscriptos y a las familias en el período de implantación de las colonias.
 - Asentar en la empresa a los conscriptos y a las familias inscritas.

No se puede asegurar un éxito para el proyecto, con este modelo de selección de los conscriptos; sin embargo, se logre o no éxito con este modelo, parece que el objetivo y la estrategia se modifican, pues se puede proponer que "el país, luego de disponer de estudios técnicos implemente un programa de colonización, ampliación de la frontera agrícola, incremento de producción y productividad, etc. adjudicando tierras en favor de un número determinado de familias por año; evitando la colonización espontánea, (con toda la problemática que ésta acarrea), e implementado el proyecto con una acción de avanzada utilizando a la Dirección de colonización militar, para montar la infraestructura mínima antes indicada". Si los conscriptos deciden participar el éxito será completo, caso contrario se



logrará el objetivo básico del proyecto y se incorporará otras familias en la producción en la zona seleccionada.

2.- Estructura institucional:

El planteamiento presentado en la red, sobre las acciones del sector público, dividen en tres estadios a las instituciones, cada una con responsabilidades definidas y acciones concretas:

- a) La dirección de servicios agropecuarios se encargará de la selección de los conscriptos, de distribuir el uso de la mano de obra, de preparar la parte logística en los campamentos (alojamientos, ranchos, etc.). A ésta se le apoyará con el modelo de selección de los conscriptos, por parte del proyecto Simón Bolívar.
- b) La dirección de colonización militar para el planteamiento presentado debe funcionar como una "empresa eficiente" con estructura administrativa y operativa clara, con suficiente financiamiento y con planes de trabajo bien elaborados. Esta, tendrá bajo su responsabilidad conformar las bases mínimas determinadas en el módulo, con aporte de mano de obra de los conscriptos. Pero además con un eficiente sistema de contabilidad, que permita establecer los gastos directos, los costos indirectos relacionados con materiales de la zona, y los costos indirectos relacionados con la mano de obra de los conscriptos.
Formada la base inicial (usando un término mercantil, "vende"), transfiere a costo, las empresas formadas, a los colonos seleccionados. Solamente hay una diferencia en el precio entre colono/conscripto y colono/común, en tanto es conscripto se rebajará del costo total el valor correspondiente a su aporte de mano de obra; en la cuota parte que le corresponde dentro del valor total de la empresa. Esto le permitirá mantener y hasta ampliar el capital de operación a la dirección de colonización militar y así ampliar y crecer en acciones para la conformación de otras empresas de este tipo.
- c) Lograda la conformación de la base física de cada empresa y licenciados los conscriptos de cada período, se conocerá el número de los mismos que se quedan en el proyecto y se completará el número de participantes con familias que han sido previamente seleccionadas y capacitadas.
En este acto o en este momento, se transfieren los activos de tierra, construcciones, habilitación de tierra, cultivos etc., con su correspondiente valoración y términos de pago a la empresa formada.



Los beneficiarios, para adquirir y pagar el monto total (con excepción de la tierra), a la D.C.M. recibirán el financiamiento de la Banca Nacional o del Organismo Financiero encargado, que además aprobará los planes de producción para la nueva empresa con lo que financiará las actividades del plan a corto plazo y a mediano plazo, continuando el proceso productivo de la empresa formada.

Transferida la empresa a los beneficiarios, ésta pasa a ser usuaria de los servicios de las instituciones de sector público agropecuario, dentro de los modelos establecidos y que se indican anteriormente. Deslindando así de responsabilidad y dependencia de la dirección de colonización militar; para esto, deben estar claramente establecidos los términos de transferencia de los activos.

Además las instituciones del sector público agropecuario que brindarán los servicios deben estar organizadas con un esquema de coordinación eficiente y con el financiamiento correspondiente, para atender a estas nuevas empresas que se van formando y que son lanzadas como un producto de la acción de la D.C.M.

IV COMENTARIOS FINALES:

Estos criterios y planteamientos de alcance, tanto en lo que se refiere a estudios técnicos, como en las decisiones de estrategia y política, permitirán adelantar un proyecto generalizado de colonización en el Paraguay.

A este proyecto en su ejecución, el IICA puede ofrecerle una nueva cooperación técnica, siempre que estén definidos y claramente estructurados los mecanismos de operación y organización institucional, que a grosso modo se han descrito en este análisis.

CV/ih

adj: Copia de la red de pertenencia



**LISTA DE DOCUMENTOS ELABORADOS POR EL PROYECTO
DE EMPRESAS ASOCIATIVAS CON CONSCRIPTOS DE LAS
FUERZAS ARMADAS DEL PARAGUAY**

(Oficina del IICA en Paraguay)

1. Convenio entre el Gobierno Nacional y el IICA para la ejecución del Proyecto sobre Empresas Asociativas de Producción Agropecuaria con Conscriptos de las FF.AA. del Paraguay. Abril de 1976. Contiene el Convenio y la descripción del Proyecto.
2. Inventario de Recursos Naturales: SUELOS
Agosto de 1976. Contiene un estudio preliminar de la capacidad de uso de los suelos de la Colonia Gral. Bernardino Caballero.
3. Levantamiento de Recursos Naturales: Vegetación e Inventario Forestal.
Agosto de 1976. Contiene un inventario de las especies forestales de la Colonia Gral. Bernardino Caballero, basado en la técnica de muestreo y una apreciación del rendimiento probable de dichas especies en término de volúmenes aprovechables.
4. Análisis preliminar de los recursos humanos de la Colonia Gral. Bernardino Caballero. Julio de 1976. Contiene un perfil aproximado de la personalidad del conscripto que incluye su origen, su entorno familiar, su nivel de conocimiento, escala de valores y actitudes.
5. Antecedentes de la Colonización Militar en Paraguay. Octubre de 1976. Contiene una recopilación de leyes, decretos, resoluciones y normas relacionadas con la Colonización Militar en Paraguay.
6. Modelo Básico de la Empresa Asociativa de Producción Agropecuaria. Agosto de 1976. Contiene una propuesta teórica de un modelo de Empresa Cooperativa con Conscriptos de las FF. AA. del Paraguay, ajustada a la legislación paraguaya. Comprende su organización y funcionamiento.
7. Modelo de Estatutos de la Empresa Asociativa de Producción
Noviembre de 1976. Contiene una propuesta de estatutos para una empresa asociativa que recoge los elementos de la legislación paraguaya en materia de cooperativismo y que sirve de base para que los conscriptos confeccionen sus propios estatutos que han de regir para su Cooperativa.

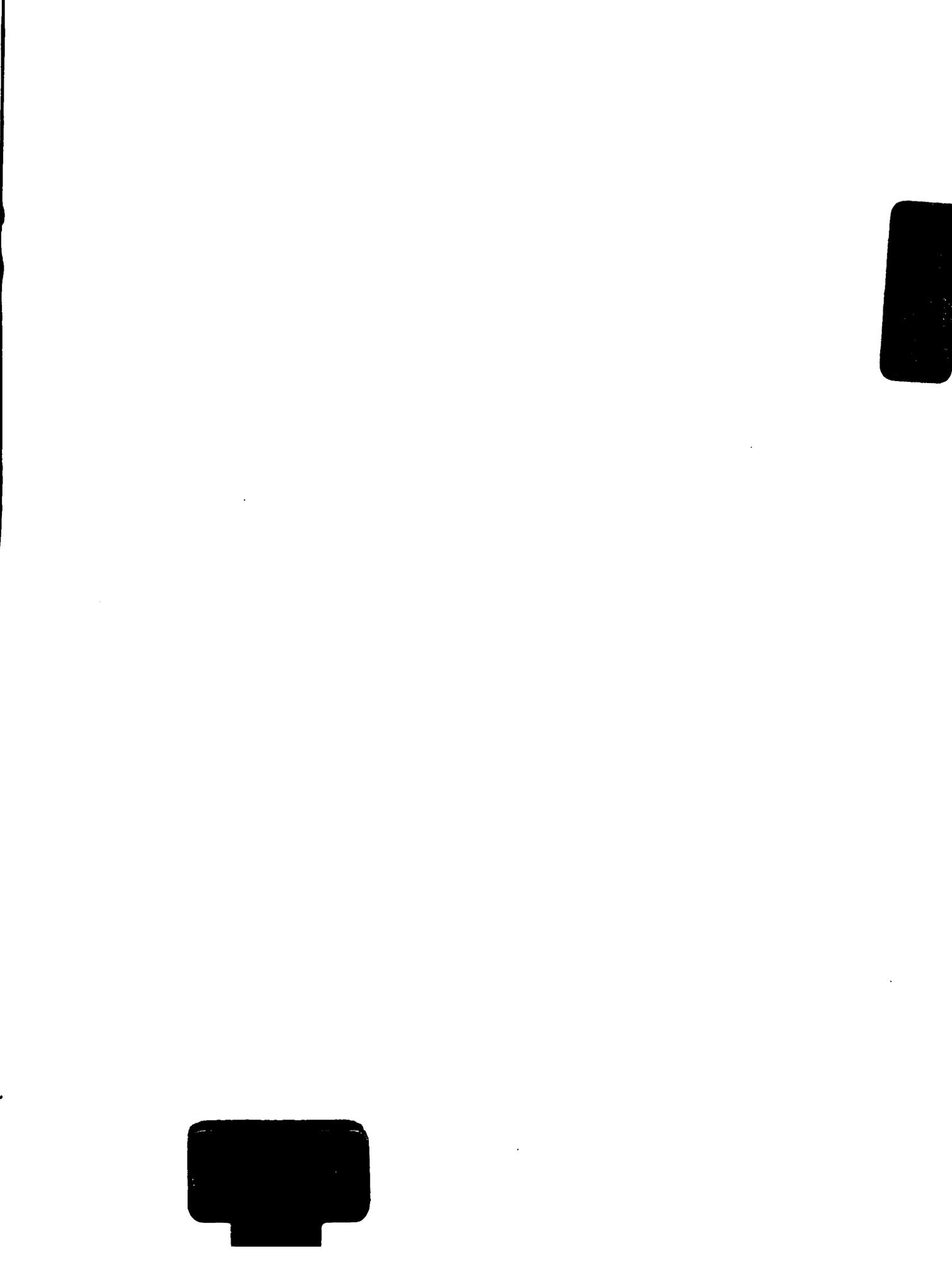


8. Modelo de Reglamento de Elecciones de la Empresa Asociativa de Producción Noviembre de 1976. Se trata de una propuesta de elecciones de autoridades de la Cooperativa que también se asimila a sus propios reglamentos.
9. Modelo de Reglamentos de Trabajo de la Empresa Asociativa de Producción Octubre de 1976. Es una propuesta con valor didáctico para la elaboración de disposiciones que normen las relaciones de trabajo entre los socios de la Cooperativa.
10. Plan de Capacitación de Conscriptos Colonos para la Participación Diciembre de 1976. Contiene una secuencia lógica de aspectos que deben tratarse con los conscriptos para que éstos vayan comprendiendo su papel de socios dentro de la Cooperativa y sus deberes y obligaciones fundamentales.
11. Programa de Capacitación Participativa. Abril de 1977. a diciembre del mismo año. Contiene una programación de las actividades educativas para los conscriptos destinadas a su capacitación técnica así como a promover en ellos su participación en las etapas de formación, organización y funcionamiento de su Cooperativa.
12. Organización de la Primera Empresa Asociativa de Producción. Abril de 1977. En el documento se propone una organización mínima, funciones básicas y organizaciones del trabajo de la Cooperativa durante su proceso de formación.
13. Principales funciones del organismo de dirección y socios de la Primera Empresa Asociativa de Producción con Conscriptos de las FF.AA. del Paraguay. Julio de 1977. Constituye un instrumento didáctico integrado por una serie de guías para capacitar a los conscriptos en campos como la organización de la Cooperativa, funciones de los organismos de dirección, control del trabajo, registros contables y de actividades.
14. Estatutos Sociales de la Cooperativa de Producción Agrícola "Roberto González Ltda". Agosto 1977. Contiene los estatutos de la Cooperativa "Roberto González Ltda", que fueron elaborados por los conscriptos y presentados a la Dirección de Cooperativismo, para su aprobación.
15. Aspectos de la Comercialización de algunos productos y sub-productos agropecuarios y forestales. Junio de 1977.
16. Proyecto de Producción de Leche. Noviembre de 1977.



17. Proyecto de Producción de Carne. Noviembre de 1977.
18. Unidad de Consumo para la Primera Empresa. Noviembre de 1977.
19. Programa de Capacitación Participativa. Abril-Diciembre de 1977.
20. Memoria de la Cooperativa "Roberto González Ltda." Mayo de 1978.
21. Ley N° 593. Febrero de 1979.
22. Principales funciones del organismo de dirección y socios de Cooperativas de producción agrícola. Marzo de 1979.
23. Programa de Capacitación Participativa. Abril-diciembre 1979.

Asunción, 29 de marzo de 1979.





IICA

DIRECCION DE INFORMACION PUBLICA