

INFORMES DE POLÍTICA AGROPECUARIA
2018

AUTORES
JUAN CRESTA ARIAS
GONZALO MUÑOZ
CARMINE PAOLO DE SALVO
ÁLVARO GARCÍA NEGRO



ANÁLISIS DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN PARAGUAY

CUANTIFICACIÓN DE LOS APOYOS AL SECTOR AGROPECUARIO
2009-2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Análisis de políticas agropecuarias en Paraguay: cuantificación de los apoyos al sector agropecuario 2009-2016 / Juan Cresta Arias, Gonzalo Muñoz, Carmine Paolo De Salvo, Álvaro García Negro.
p. cm. — (Monografía del BID ; 675)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Agriculture and state-Paraguay. 2. Agricultural price supports-Paraguay.
3. Produce trade-Paraguay. 4. Agriculture-Environmental aspects-Paraguay.
I. Cresta Arias, Juan. II. Muñoz, Gonzalo. III. De Salvo, Carmine Paolo.
IV. García Negro, Álvaro. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. VI. Serie. IDB-MG-675

Palabras clave: Agricultura, Política Pública, Política Agropecuaria, Comercio Agrícola.
Códigos JEL: O54 América Latina y el Caribe; Q01 Desarrollo Sostenible;
Q13 Mercados Agrícolas y Comercialización; Q17 Agricultura en el Comercio Internacional; Q18 Política Agropecuaria; Q58 Política Gubernamental.

Publicado en 2018

Diseño y maquetación: Elena Sampedro | elena@lacasagrafica.com

Créditos de las imágenes: Shutterstock photos

Colección de publicaciones sobre políticas públicas agrícolas

www.iadb.org

www.iadb.org/agrimonitor

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas / CC-IGO 3.0 BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial, otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente, se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia. Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Para más información, incluyendo el informe completo, contacte con:

Darrel Pérez | darrelp@iadb.org

ANÁLISIS DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN PARAGUAY

CUANTIFICACIÓN DE LOS APOYOS AL SECTOR AGROPECUARIO 2009-2016

AUTORES

JUAN CRESTA ARIAS

GONZALO MUÑOZ

CARMINE PAOLO DE SALVO

ÁLVARO GARCÍA NEGRO

AGRADECIMIENTO

Se agradece profundamente al Ministerio de Agricultura y Ganadería, en especial al Viceministro Mario León, por su colaboración en la realización de este estudio.

RESUMEN

Este documento presenta un análisis de las políticas agropecuarias en Paraguay, utilizando la metodología de Estimados de Apoyo al Productor (EAP, o PSE, por sus siglas en inglés). La metodología EAP, desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y aplicada a otros países Latinoamericanos y del Caribe por la iniciativa Agrimonitor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permite analizar y monitorear las políticas agropecuarias y los instrumentos utilizados por los países para implementarlas. Los indicadores EAP también permiten mostrar las reformas en política pública realizadas por los países a través del tiempo.

A partir del cálculo de los indicadores EAP, es posible afirmar que la categoría de Apoyos Directos es la predominante en Paraguay. En 2016, esta categoría representó cerca del 54,8% de los apoyos orientados al sector agropecuario. El Apoyo a Servicios Generales (EASG) representó aproximadamente el 45,2% del apoyo público orientado a la agricultura y la ganadería. En este contexto, una política agropecuaria más orientada a servicios generales podría ser clave para lograr una mayor diversificación productiva. Asimismo, podría contribuir a minimizar las desigualdades, la volatilidad de la economía, y, sobre todo, a optimizar los recursos presupuestarios del Estado hacia el desarrollo productivo del sector agropecuario.

SOBRE LOS AUTORES

Juan Cresta Arias

Consultor

jbcresta@gmail.com

Gonzalo Muñoz

Especialista de Desarrollo Rural

Banco Interamericano de Desarrollo

gonzalom@iadb.org

Carmine Paolo De Salvo

Especialista de Desarrollo Rural

Banco Interamericano de Desarrollo

desalvo@iadb.org

Álvaro García Negro

Especialista de Desarrollo Rural

Banco Interamericano de Desarrollo

alvarog@iadb.org

ACRÓNIMOS

APM	Apoyo a Precios de Mercado
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAPECO	Cámara Paraguaya de Cereales y Oleaginosas
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento de Brasil
DCEA	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias
DGEEC	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos
EAP (PSE)	Estimado de Apoyos al Productor
EASG (GSSE)	Estimado de Apoyos en Servicios Generales
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FG	Fondo Ganadero
GEI	Gases de Efecto Invernadero
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Nacional del Indígena
INGEI	Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MH	Ministerio de Hacienda
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<i>siglas en inglés</i>)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Organización Mundial para la Salud Animal (<i>siglas en inglés</i>)
PD	Apoyos o Pagos Directos
PIB	Producto Interno Bruto
PSE	Metodología de Estimados de Apoyo al Productor
SENACSA	Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas
UE	Unión Europea
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de Norteamérica (<i>siglas en inglés</i>)

ÍNDICE

I.	Introducción	5
II.	El sector agropecuario paraguayo y su importancia en la economía	6
III.	Evolución y perspectivas para el sector agropecuario	10
IV.	Aspectos conceptuales de la metodología de Estimados de Apoyo al Productor	17
V.	Instituciones gubernamentales de apoyo a la agricultura en Paraguay	20
VI.	Estimados de Apoyos al Productor (EAP) en Paraguay 2009-2016	22
1.	Productos considerados en el estudio	22
2.	Composición del Apoyo Total al sector agropecuario	24
3.	Apoyos al sector agropecuario en Paraguay	25
4.	Comparaciones con otros países	34
VII.	Efecto de las políticas agropecuarias en las emisiones de GEI	37
	Reflexiones finales y recomendaciones	41
	Referencias	43
	Anexo	45



I. INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario es un motor importante en la economía de Paraguay; representó el 24% del PIB en 2017 (18,9% agricultura y 5,2% ganadería), y hasta 25,3% del PIB si se agrega la explotación forestal y la pesca (1,2% explotación forestal y 0,04% pesca). Según datos del Banco Mundial, si se considera la agroindustria, la contribución total del sector alcanza el 35% del PIB. El sector primario agrícola y ganadero generan alrededor del 15,2% de las exportaciones nacionales, sin embargo, si se excluyen las exportaciones de energía eléctrica, esta cifra aumenta a 67,7%. Con relación al empleo, y según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2016), el sector primario agropecuario ocupa el 21,7% de la fuerza laboral del país (26,1% de hombres y 15% de mujeres).

Este documento presenta un análisis de las políticas agropecuarias en Paraguay, utilizando la metodología de Estimados de Apoyo al Productor (PSE por sus siglas en inglés). La metodología PSE, desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y luego aplicada a otros países Latinoamericanos y del Caribe por la iniciativa *Agrimonitor* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), permite analizar y monitorear las políticas agrícolas y los instrumentos utilizados por los países para implementarlas. Los indicadores PSE también permiten mostrar las reformas en política pública realizadas por los países a través del tiempo. Estos indicadores, al ser calculados a partir de una metodología homogénea, proveen información importante para luego medir la efectividad de las políticas, y facilitan la comparación entre los países que la utilizan.

**EL SECTOR AGROPECUARIO
ES UN MOTOR IMPORTANTE
EN LA ECONOMÍA DE
PARAGUAY; REPRESENTÓ
EL 24% DEL PIB EN 2017**

II. EL SECTOR AGROPECUARIO PARAGUAYO Y SU IMPORTANCIA EN LA ECONOMÍA



Según el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Banco Central de Paraguay, **la producción agrícola del país se concentra principalmente en los cultivos de soja, maíz y trigo**. Según datos de la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA), los tres cultivos citados concentraron cerca del 86% del área sembrada con cultivos anuales (59,8% soja, 17,0% maíz y 9,2% trigo) al final de la zafra 2015/2016. Su producción se realiza generalmente en fincas medianas y grandes, que en Paraguay se han denominado como “agricultura empresarial”. En el periodo 2009-2016 el valor bruto de producción (VBP) de estos tres productos representó el 48,7% del VBP total agropecuario; para el último año del periodo el VBP de estos productos fue 50,3%.

La ganadería es otra actividad económica clave del sector agropecuario, sobre todo aquella orientada a la producción de carne vacuna. La ganadería representa el 5,2% del PIB del país, sin contabilizar la etapa posterior de manufactura cárnica (considerada dentro de la actividad industrial) que, según datos de las Cuentas Nacionales del 2015, representó el 3,05% del PIB. Según datos de USDA, en Paraguay existen aproximadamente 153.000 productores con un stock cercano a 13,8 millones de cabezas, distribuidas en un 63% aprox. en la Región Oriental, y el 37% en la Región Occidental. **Ha habido una notable evolución en la producción de carne bovina que ha permitido el acceso rápido a mercados internacionales cada vez más exigentes.** El éxito de la ganadería ha ocurrido por la incorporación de tecnología en la genética, mejores técnicas de manejo (siembras pasturas, asistencia técnica agronómica y veterinaria) en toda la cadena productiva, y por prestar una atención especial al mantenimiento de los estándares sanitarios. Esta combinación de factores ha mejorado la calidad e inocuidad de la carne paraguaya. Las exportaciones han pasado de 30.649 toneladas en 1994, a 307.250 toneladas en 2016. En términos monetarios, significó un incremento de USD 52,5 millones en 1994, a USD 1.140 millones en 2016.

Sin embargo, otros rubros han incrementado su importancia en años recientes. **El arroz bajo riego**, cuya superficie de cultivo ha crecido notablemente en los últimos años, ha aumentado su participación en la producción agropecuaria, pasando de 1,4% sobre el valor bruto de producción en 2009, al 2,6% en 2016. **La caña de azúcar**, un cultivo preponderante para la agricultura familiar¹, promedió una participación del 2,5% del valor bruto de producción para el período mencionado. Otros rubros como **la mandioca, el poroto, el algodón, el sésamo, las frutas y hortalizas**, también son relevantes para la agricultura familiar o de subsistencia, a pesar de que su importancia relativa es mínima en cuanto a superficie y penetración en mercados internacionales.

Según varios estudios (Hirsch, 1994; Molinas, 1999; entre otros) la agricultura empresarial ha incorporado rápidamente tecnologías, como la siembra directa y la utilización de agroquímicos y semillas de última generación, elevando la productividad

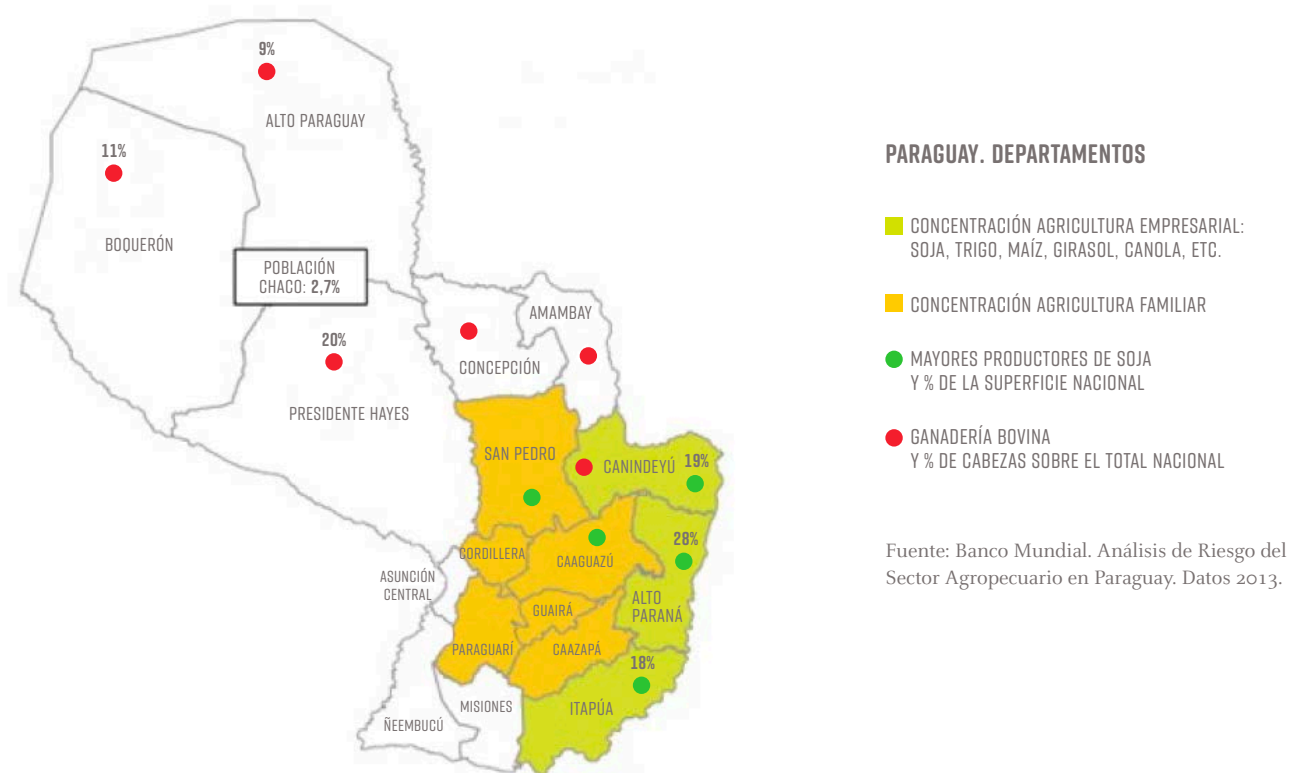
LA GANADERÍA REPRESENTA EL 5,2% DEL PIB DEL PAÍS, SIN CONTABILIZAR LA ETAPA POSTERIOR DE MANUFACTURA CÁRNICA (CONSIDERADA DENTRO DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL) QUE, SEGÚN DATOS DE LAS CUENTAS NACIONALES DEL 2015, REPRESENTÓ EL 3,05% DEL PIB

1. Agricultura Familiar es aquella actividad productiva rural que utiliza principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio. Además, no contrata al año un número mayor de veinte jornaleros asalariados (de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo); residen en la finca y/o en comunidades cercanas, y no utilizan, bajo condición alguna, sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental de tierra, independientemente del rubro productivo" (Registro Nacional de Agricultura Familiar-RENAF, Manual Operativo 2010).

y rendimientos. En la zafra 2015/2016, el rendimiento medio de la soja fue de 2,7 toneladas por hectárea a nivel país, llegando hasta las 3,0 toneladas por hectárea en los departamentos de Amambay e Itapúa. Los rendimientos son similares a los de otros países productores de soja de la región, pero inferiores a los rendimientos observados en regiones de Brasil fronterizas con Paraguay, como en el Estado de Paraná, donde el rendimiento fue de 3,7 toneladas por hectárea, y el Santa Catarina, que obtuvo 3,6 toneladas por hectárea².

La agricultura familiar, por el contrario, se encuentra menos tecnificada que la agricultura empresarial. Según estudios del Banco Mundial, la capitalización es baja y se orienta hacia el autoconsumo, con limitada interacción con el mercado. En el Censo Agropecuario de 2008, más del 90% de las fincas censadas correspondían a la agricultura familiar pero ocupaban solo el 6% de las tierras. Este tipo de agricultura es muy heterogénea y geográficamente se concentra en la Región Oriental, mayoritariamente en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Paraguari, Guairá y Cordillera (Ilustración 1).

ILUSTRACIÓN 1: DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES AGROPECUARIAS



2. Datos de Conab (Companhia Nacional de Abastecimento). Acompanhamento da Safra Brasileira Graos. V.4-Safra 2016/17-N.8. Oitavo levantamento. Maio, 2017.

Según el Censo Agrario Nacional 2008, la mayoría de las fincas se ubican en la Región Oriental y en los estratos de menos de 50 has (92% del total de fincas), aunque la mayor parte de superficie total se concentra en las fincas de más de 50 has (94% de la superficie total). Estos datos dan un coeficiente de Gini del 0,93, el mayor de América Latina, que a su vez es superior en promedio a Europa, África y Asia.

Según proyecciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), la población total al 2018 es de 7.052.983 habitantes³, repartiéndose en partes casi iguales entre hombres y mujeres. La población urbana se estima en 61,7% mientras que la rural representa el 38,3%.

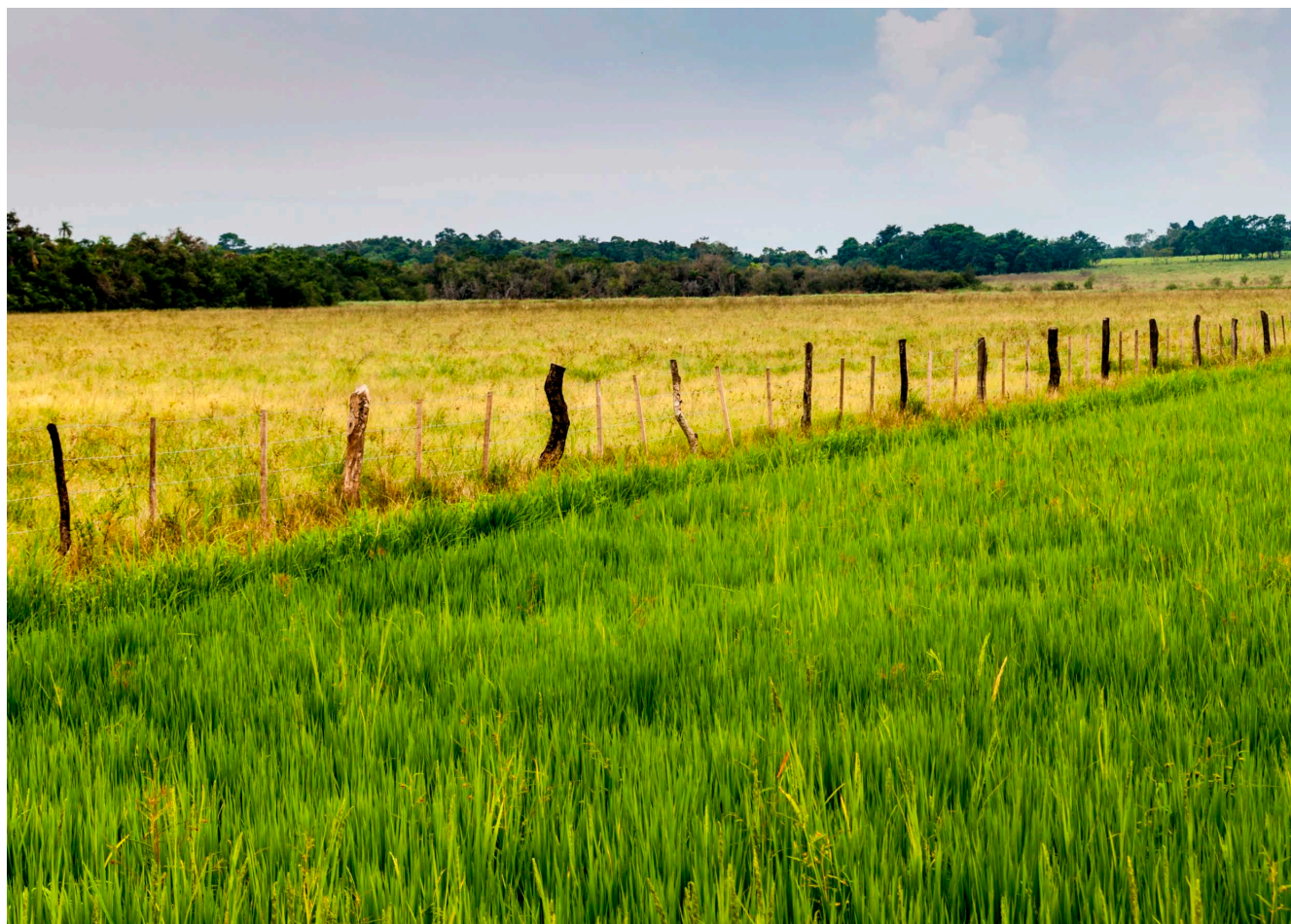
CUADRO 1: CANTIDAD DE FINCAS POR ESTRATO Y REGIÓN

	CANTIDAD TOTAL DE FINCAS	ESTRATOS (HA)						
		<5	5 A <10	10 A <20	20 A <50	50 A <100	100 A <500	500+
TOTAL PAIS	289.666	118.003	66.218	57.735	22.866	6.879	10.487	7.478
		41%	23%	20%	8%	2%	4%	3%
REG ORIENTAL	281.476	117.053	66.118	57.578	22.476	6.235	7.809	4.207
		42%	23%	20%	8%	2%	3%	1%
REG OCCIDENTAL	8.190	950	100	157	390	644	2.678	3.271
		12%	1%	2%	5%	8%	33%	40%

Fuente: Dirección de Censo y Estadística Agropecuaria. Censo Agrario Nacional 2008.

3. Paraguay: Proyecciones de población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad. 2018. http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/datos/poblacion/Paraguay_Triptico%202018.pdf

III. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO



La economía paraguaya se ha desempeñado con una marcada volatilidad, atribuida a su dependencia del sector agropecuario, a su vez ligado a factores climáticos y precios internacionales.

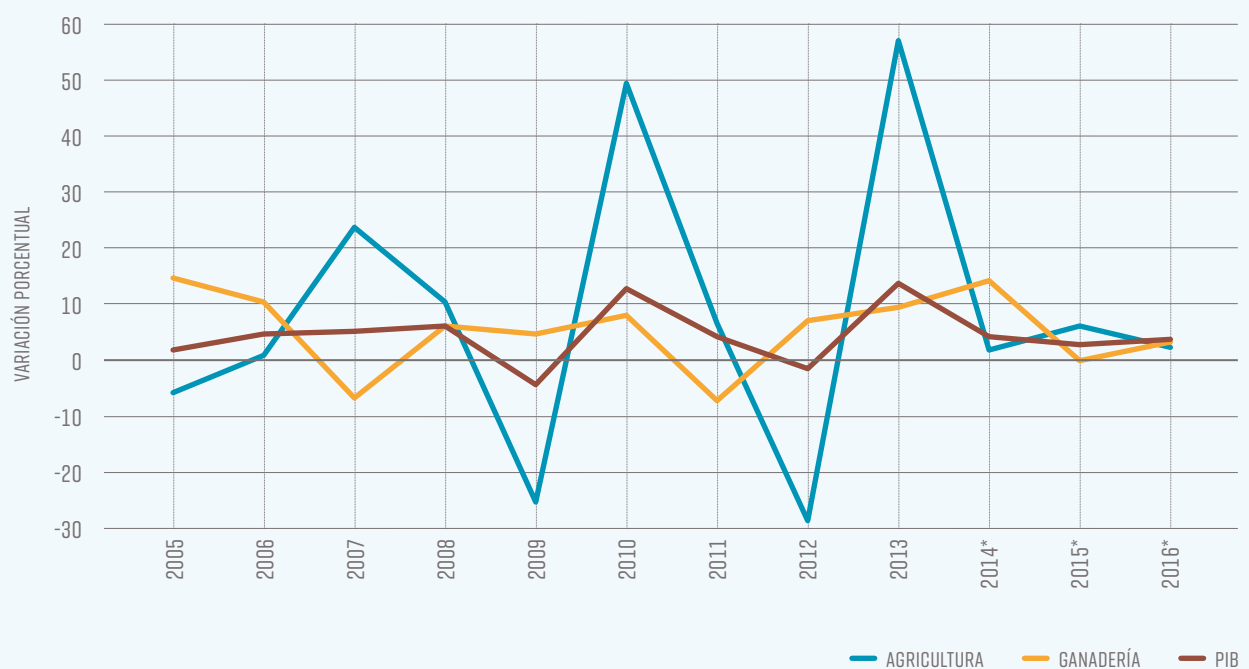
Como se puede apreciar en el Gráfico 1, todas las expansiones y contracciones del producto interno bruto han coincidido con fases similares en el PIB agrícola y la producción ganadera.

En 2009, la economía paraguaya experimentó una caída del 4%, debido a factores climáticos adversos que afectaron severamente al sector agrícola, que ese año cayó 25%. La recuperación del PIB en el año 2010 muestra también el repunte del agro, cuyas exportaciones nuevamente se aceleraron, posicionando al país

entre los de mayor crecimiento económico a nivel mundial dicho año (13,1%). La caída en la producción y exportaciones agropecuarias de 2012, nuevamente como resultado de factores climáticos adversos y problemas sanitarios en la ganadería (brote de fiebre aftosa), causaron una contracción del 1,2% del PIB. La recuperación del 2013, que marcó un récord de crecimiento del 14%, sobrevino gracias a un nuevo desempeño destacado del agro, con un 57,5% de crecimiento del PIB agrícola y un 9,6% de crecimiento del PIB ganadero. Posteriormente, con la caída en los precios internacionales de materias primas, particularmente las materias primas agrícolas, hubo una caída en el valor de las exportaciones y la producción agropecuaria, que, sumada a un complicado panorama económico y político en la región del Mercosur, determinó una desaceleración de la economía paraguaya a tasas que se han mantenido en torno al 4% promedio desde 2014.

A pesar de esta variabilidad, la producción de soja, maíz y trigo ha crecido de manera notable, principalmente la de soja y maíz (que corresponde al maíz "zafriña", de segunda cosecha). El área sembrada con los tres cultivos creció de 2,2 millones de hectáreas en la zafra 2002/2003 a 4,85 millones de hectáreas en la zafra 2015/2016; y la producción creció de 5,74 millones de

GRÁFICO 1: PRODUCTO INTERNO BRUTO (TASAS DE CRECIMIENTO PORCENTUAL)



Fuente: BCP. (*) Datos preliminares.

toneladas a 15,45 millones de toneladas durante el mismo periodo (un crecimiento de casi 170%). Varios estudios señalan que esta expansión se realizó comprimiendo las áreas forestales y de pasturas, pero también a expensas de áreas destinadas a otros cultivos, principalmente de la agricultura familiar.

Según datos del MAG, la producción de soja en la campaña 2015/2016 fue de 9,16 millones de toneladas, la de maíz de 5,15 millones y la de trigo 1,14 millones de toneladas. La mayor parte de la producción se destina a la exportación. Según datos del BCP, en 2016 se exportaron 5,39 millones de toneladas de soja; 2,16 millones de toneladas de maíz; y 0,80 millones de toneladas de trigo. En el caso de la soja, si bien la exportación de granos ocupa la mayor parte de la producción, la proporción destinada a la industrialización va en aumento. En la zafra 1990/1991, el porcentaje de grano de soja destinado a la industria fue de 22,9%; en la zafra 2015/2016 ese porcentaje se incrementó a 39,3%. Según datos de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y referentes del sector, la capacidad instalada de procesamiento permitiría incrementar en forma significativa esa proporción.

Respecto a la ganadería, según datos del USDA (2017), en los últimos años el hato ganadero ha decrecido de 14,5 millones de cabezas en 2014 a 13,8 millones en 2017. Esto ha ocurrido por un incremento de la faena para cubrir la mayor demanda internacional de carne paraguaya, y a una menor tasa de nacimientos del rodeo. El hato ganadero también ha sido afectado por la caída de las importaciones de ganado para engorde proveniente de Argentina, a partir de 2014. Antes de dicho año, el ganado para engorde proveniente de Argentina era, en dólares, aproximadamente 25% más barato que en Paraguay⁴.

Aunque no existe una estimación oficial de faenamiento total y producción cárnica a nivel país, en los últimos diez años la faena en frigoríficos orientados a exportación prácticamente se ha duplicado, alcanzando los dos millones de cabezas en 2016. Paraguay también posee una porción significativa de faenamiento en pequeños mataderos y en establecimientos ganaderos en el interior del país. La carne proveniente de estos centros es consumida domésticamente. Se estima que entre 400 mil y 700 mil

**EN LOS ÚLTIMOS AÑOS,
EL HATO GANADERO
HA DECRECIDO DE 14,5
MILLONES DE CABEZAS
EN 2014 A 13,8 MILLONES
EN 2017. ESTO HA OCURRIDO
DEBIDO A UN INCREMENTO
DE LA FAENA PARA CUBRIR
LA MAYOR DEMANDA
INTERNACIONAL DE CARNE
PARAGUAYA, Y A
UNA MENOR TASA DE
NACIMIENTOS DEL RODEO**

4. La diferencia de precios motivó la importación de ganado para engorde desde Argentina hasta el 2014, lo cual determinó un incremento en el hato ganadero del país. Luego, la diferencia de precios desapareció y esta práctica dejó de ser aplicada siendo un determinante en la reducción posterior del hato ganadero de Paraguay, según datos de USDA.

cabezas son faenadas cada año fuera de las grandes plantas de exportación. Existen aproximadamente 250 municipalidades en Paraguay y todas ellas poseen al menos un matadero.

En Paraguay hay aproximadamente 135.000 pequeños productores ganaderos (con menos de 100 cabezas), que en conjunto poseen 3 millones de cabezas; 15.000 medianos productores (entre 100 y 1.000 cabezas) con 4 millones de cabezas en conjunto; y 3.000 grandes productores (con más de 1.000 cabezas) con 7 millones de cabezas aproximadamente. La mayoría de los grandes productores utiliza tecnología y técnicas de manejo avanzadas, y su porcentaje de destete⁵ oscila entre 55% y 62%. En contraste, el porcentaje de destete de los pequeños productores es muy bajo: entre 28% y 35%. Con el objetivo de incrementar la productividad, el sector privado y el sector público están implementando, en conjunto, programas de capacitación a productores en temas de salud animal, nutrición y manejo reproductivo. En 2017, el gobierno decidió la obligatoriedad de vacunación de terneros entre 8 y 15 meses de edad contra la brucelosis. Se espera que estas medidas comiencen a generar resultados positivos dentro de tres a cinco años.

Según los datos del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), en el 2016 existían unos 15 grandes frigoríficos para exportación. La capacidad de faenamiento de estas plantas es de aproximadamente 2,8 millones de cabezas. La industria local invierte continuamente en la expansión de la capacidad de producción y en elevar su eficiencia. Además, estas plantas reciben periódicamente inspecciones sanitarias desde Chile, Rusia, Israel, y la Unión Europea, sus mercados principales.

En mayo de 2017, la Organización Mundial para la Salud Animal (OIE) concedió a Paraguay el certificado de país libre de fiebre aftosa con vacunación. El país había perdido dicho estatus en 2011, recuperándolo parcialmente en 2013. Tanto el sector público como el privado continúan trabajando en conjunto para mejorar el estatus sanitario del país, lo que ha contribuido a la apertura de más de 90 mercados para la carne paraguaya. Se espera en el futuro la apertura de otros mercados como China, NAFTA, y Corea del Sur.

Por otro lado, durante la última década el área cultivada por la agricultura familiar ha permanecido constante y en varios rubros incluso ha decrecido. En líneas generales, el área dedicada a mandioca

5. El porcentaje de desmame o destete comprende la cantidad de terneros separados de las vacas de cría, respecto al total de vacas de cría entoradas.

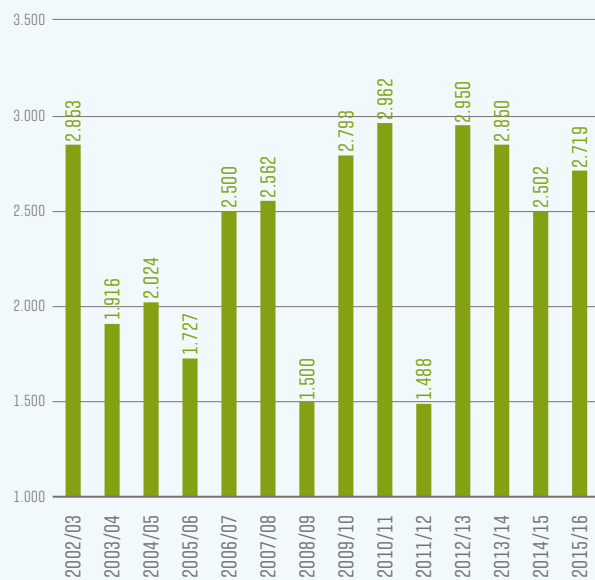
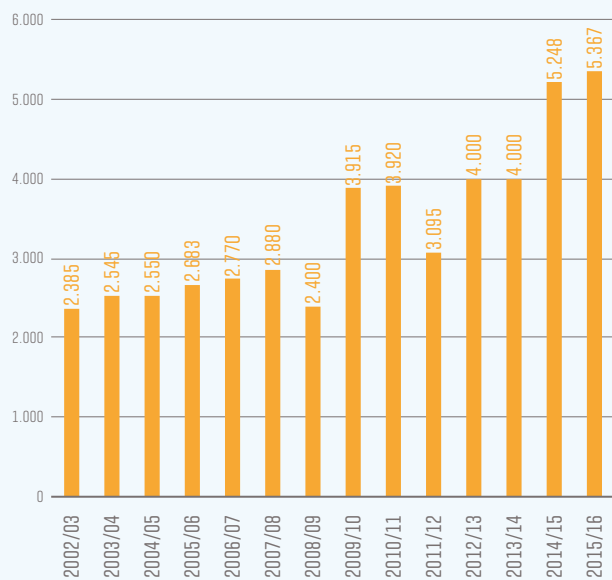
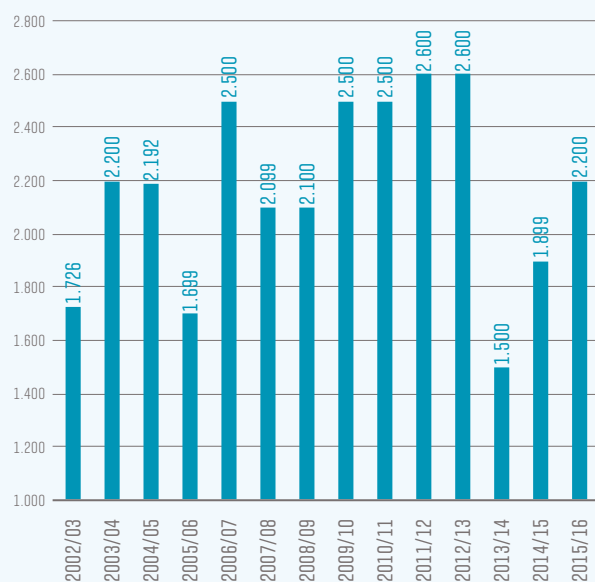
y porotos se mantuvo relativamente estable, mientras que el algodón⁶, un cultivo histórico para la agricultura familiar campesina, ha experimentado una reducción muy marcada en el área de siembra, de 245.000 hectáreas en promedio entre las zafas 2002/2003 y 2005/2006, a 12.000 hectáreas en 2015/2016. A medida que el área de siembra del algodón fue decreciendo, se incrementó marcadamente el cultivo de sésamo, que utiliza parte de las tierras del algodón. Asimismo, existen fincas de la agricultura familiar en las que se va incorporando paulatinamente el cultivo de la soja.

En la agricultura empresarial los rendimientos de los cultivos de maíz y trigo han tenido una tendencia creciente, mientras que la soja se ha comportado de manera muy variable, estancándose en los últimos dos años (ver gráfico 2). Según referentes del sector, esto se debe a que la expansión del cultivo se ha basado en el uso de tierras de menor potencial productivo. En la agricultura familiar tampoco se presentan tendencias claras de crecimiento en los rendimientos de los cultivos (gráfico 3). La aparición de plagas y enfermedades, los escasos cuidados culturales y el descenso de la fertilidad de los suelos han sido las principales causas de la caída de los rendimientos. Estudios recientes destacan que los servicios públicos de investigación y extensión no han logrado contrarrestar el bajo desempeño de la agricultura familiar.

La agricultura y la ganadería desarrolladas en un esquema empresarial denotan una tendencia a expandirse, tanto en superficie como en producción, situación que contrasta con el estancamiento de la producción familiar.

**LA APARICIÓN DE PLAGAS
Y ENFERMEDADES,
LOS ESCASOS CUIDADOS
CULTURALES Y EL DESCENSO
DE LA FERTILIDAD DE LOS
SUELOS HAN SIDO LAS
PRINCIPALES CAUSAS
DE LA CAÍDA DE LOS
RENDIMIENTOS DE
ALGUNOS CULTIVOS DE
LA AGRICULTURA FAMILIAR**

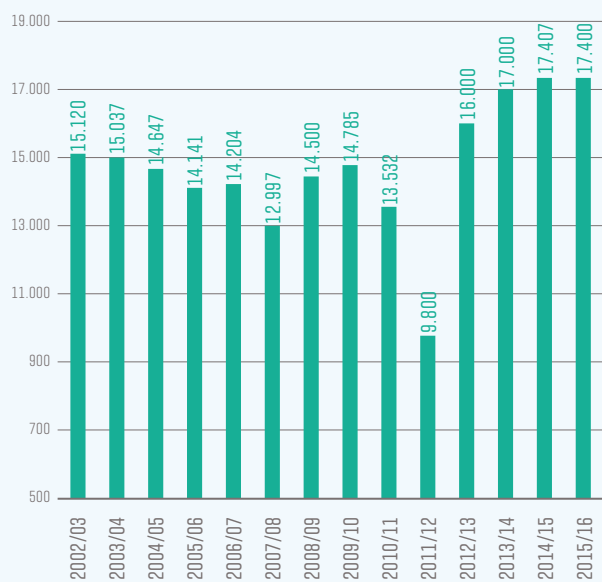
6. El algodón fue un rubro fuertemente apoyado por los gobiernos (MAG) durante la década de los 90 y principio de los 2000, mediante entrega de semillas e insumos, situación revertida en la segunda mitad de los 2000 con transferencia directa a los ingresos, desconectados de la producción por un lado y, por el otro, apoyos conectados a ella mediante la adopción de tecnologías manteniendo la modalidad de transferencia directa.

GRÁFICO 2: RENDIMIENTOS DE CULTIVOS EMPRESARIALES (KG/HA)**SOJA****MAÍZ****TRIGO****GIRASOL**

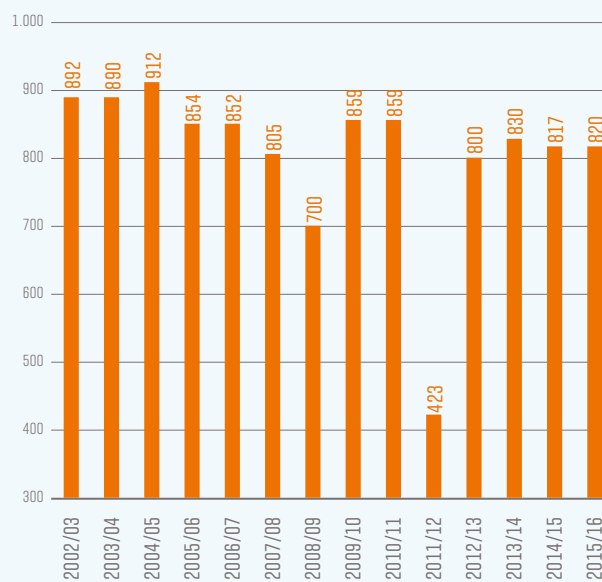
Fuente: MAG.

GRÁFICO 3: RENDIMIENTOS DE CULTIVOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (KG/HA)

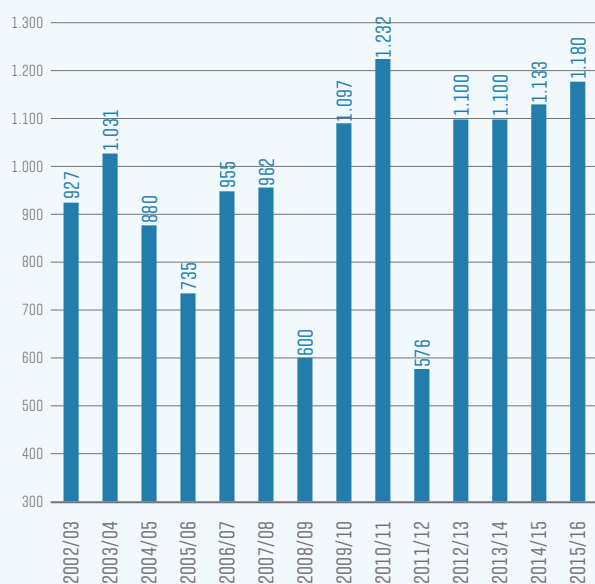
MANDIOCA



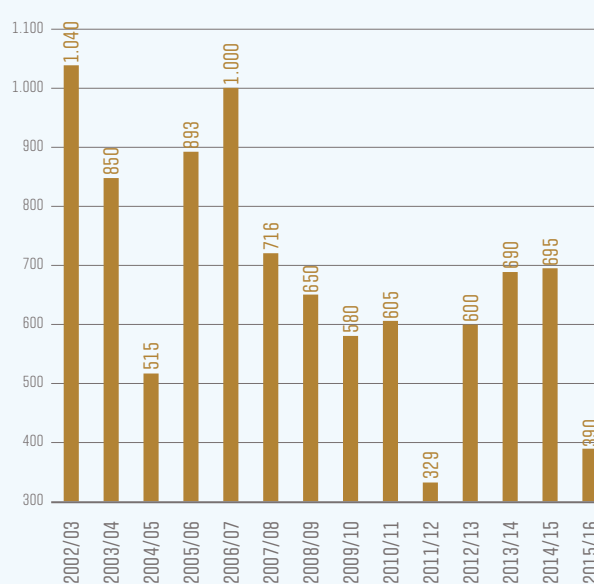
POROTO



ALGODÓN



SÉSAMO



Fuente: MAG.

IV. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA METODOLOGÍA DE ESTIMADOS DE APOYO AL PRODUCTOR



La metodología de **Estimados de Apoyo al Productor** de la OCDE fue desarrollada con el propósito de monitorear las políticas públicas de apoyo a la producción agropecuaria, estableciendo una base común para el diálogo de políticas entre países, y proveer datos cuantitativos que permitan monitorear la efectividad y eficiencia de las políticas aplicadas.

Los indicadores de la metodología EAP cuantifican el valor monetario de las transferencias brutas desde los consumidores y contribuyentes hacia los productores agropecuarios, medidas a precios de finca, y que surgen de las decisiones de política que promueven o sostienen la agricultura y la ganadería, independientemente de su naturaleza, objetivos o impacto, ya sea en producción o ingresos.

La clasificación del apoyo a los productores se puede dividir en tres categorías⁷:

- 1. Apoyo a precios de mercado (APM):** este indicador estima el diferencial entre el precio que reciben los agricultores a nivel de finca y una medida del precio internacional de referencia en la frontera, para cada producto seleccionado.
- 2. Apoyo presupuestario/Transferencias o Apoyos Directos (AD):** esta categoría incluye los pagos realizados a agricultores individuales en forma de transferencias, o a través de programas que resulten de apoyos presupuestarios.
- 3. Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG):** esta categoría incluye los programas de gastos realizados en la forma de servicios generales que benefician al sector agrícola como un todo. Aquellos gastos presupuestarios que no son orientados a agricultores individuales o grupos específicos de agricultores.

El Cuadro 2 resume las características y aspectos conceptuales de cada una de estas categorías de indicadores. La metodología EAP provee los elementos básicos para detectar, a través de estudios complementarios, cuáles son las políticas y acciones eficaces para el crecimiento del sector agrícola, de su productividad, y/o del bienestar general.

Los apoyos vía precios se orientan a los productores individuales y, en general, tienen un impacto directo en sus ingresos. Se presentan como una transferencia desde los consumidores hacia los productores. Sin embargo, la alteración de los precios de mercado tiende a la distorsión de las señales que los productores reciben, y puede conllevar una asignación ineficiente de recursos productivos.

Los apoyos directos son transferencias de recursos dirigidas a beneficiarios individuales o colectivos. La fuente de fondos de apoyos directos es el Gobierno en cualquiera de sus niveles, o sea, los contribuyentes. Este tipo de apoyos, al estar dirigidos a individuos o grupos específicos, también pueden ser distorsionadores, y su impacto en términos de productividad, rentabilidad, generación de empleo y otros aspectos económicos (o sociales) puede no ser el deseado⁸.

7. Para el presente informe considera una versión simplificada de la estructura de indicadores y no se toma en consideración el EAC, por lo que el EAP es igual que el EAT. Por mas información ver manual de la metodología de la OCDE (<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm>)

8. Un análisis de los impactos de los subsidios a insumos agrícolas sobre la productividad en el caso paraguayo puede encontrarse en López, C., L. Salazar y De Salvo, C.P. (2017). "Subsidio a los insumos agrícolas y productividad: el caso de los agricultores paraguayos". Documento de Trabajo del BID N° IDB-WP-802.

CUADRO 2: TIPOS DE APOYO SEGÚN EL MANUAL DE LA METODOLOGÍA DE ESTIMADOS DE APOYO AL PRODUCTOR

CATEGORÍA	MEDIDAS	RECEPTOR	FUENTE
APOYOS VÍA PRECIOS	AQUELLAS QUE GENERAN DIFERENCIAS ENTRE PRECIOS DOMÉSTICOS Y DE FRONTERA.	INDIVIDUAL CON IMPACTO DIRECTO EN EL INGRESO BRUTO DEL PRODUCTOR	CONSUMIDORES
APOYOS DIRECTOS	<p>PAGOS/SUBSIDIOS BASADOS EN:</p> <ul style="list-style-type: none">• UNIDAD DE PRODUCCIÓN• INSUMOS: SEMILLAS, FERTILIZANTES, ENERGÍA, AGUA• FORMACIÓN DE CAPITAL: IRRIGACIÓN, CRÉDITO• SERVICIOS EN FINCA: CONTROL DE PLAGAS, EXTENSIÓN AGRÍCOLA• ÁREA PRODUCTIVA ACTUAL• ÁREA CON DERECHOS ADQUIRIDOS		CONTRIBUYENTES GOBIERNO CENTRAL Y GOBIERNOS REGIONALES
SERVICIOS GENERALES	<p>BIENES PÚBLICOS</p> <ul style="list-style-type: none">• SANIDAD• INNOVACIÓN AGRARIA• SISTEMAS DE INFORMACIÓN• TITULACIÓN DE TIERRAS	COLECTIVO	
	<p>INFRAESTRUCTURA PÚBLICA RURAL</p> <ul style="list-style-type: none">• RUTAS, CARRETERAS, CAMINOS, ETC.• RIEGO• ELECTRIFICACIÓN RURAL		

Fuente: BID.

Los servicios generales, al no ser orientados a un grupo particular o a rubros específicos, se asocian a la producción de bienes públicos o semipúblicos. La investigación agrícola o los servicios veterinarios oficiales se ubican dentro de esta categoría. La cobertura de estas transferencias es amplia. Al mismo tiempo, los servicios generales presentan una baja propensión a generar distorsiones en la asignación de recursos y, si están bien diseñados, su impacto positivo sobre la productividad y otros aspectos puede ser relevante. Al respecto (Anriquez et al., 2016) encuentran que el gasto público influye positivamente en el desarrollo de la agricultura. Pero, sobre todo, destacan que el aumento de la fracción del gasto gubernamental destinada a bienes públicos en lugar de bienes privados eleva significativamente el valor agregado del sector per cápita.

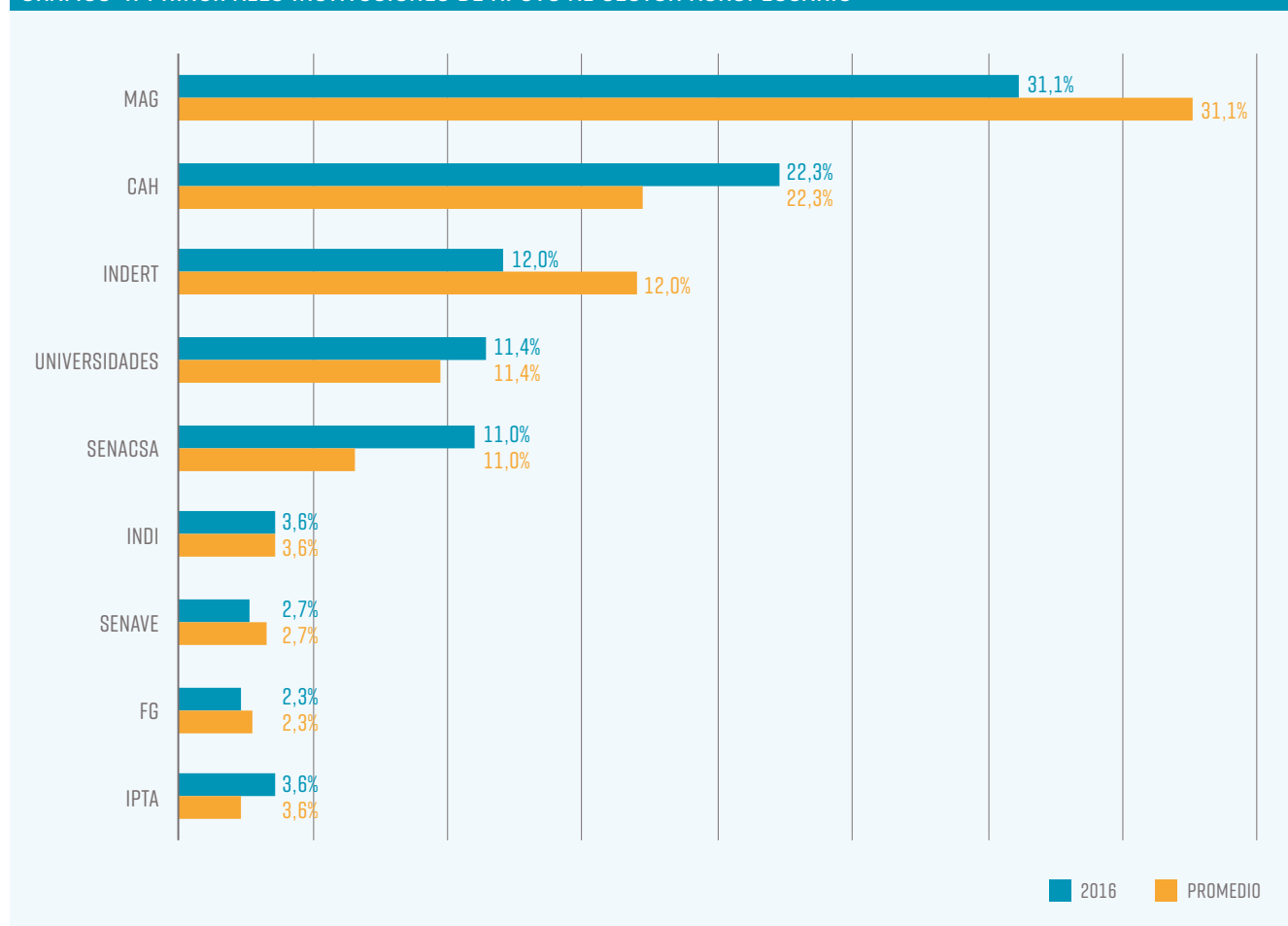
V. INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES DE APOYO A LA AGRICULTURA EN PARAGUAY



Considerando tanto los datos del año 2016 como el promedio de la serie, el **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)** y el **Crédito Agrícola de Habitación (CAH)** han sido las principales instituciones de apoyo a la agricultura en Paraguay (Gráfico 4).

El **Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)** es relevante con respecto a los recursos destinados al agro ya que tiene mandato sobre aspectos de la reforma agraria, lo cual implica, entre otras cosas, la adquisición de inmuebles rurales para entregar a pequeños campesinos, titulaciones de tierras, etc.

GRÁFICO 4: PRINCIPALES INSTITUCIONES DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO*



Fuente: Elaboración propia con datos del MH. Promedio 2009-2016.

(*) Los porcentajes de participación se calculan considerando el gasto de cada institución respecto al gasto gubernamental total destinado a apoyar a la agricultura, según los criterios de la metodología EAP.

Las universidades y el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) también juegan un papel importante en el gasto público destinado a la agricultura y la ganadería. SENACSA tiene entre sus prerrogativas el control sanitario del sector pecuario, que en los últimos años ha sido un factor determinante para mantener el estatus que permita a la carne paraguaya seguir penetrando en mercados internacionales. El Anexo I presenta la institucionalidad agropecuaria del Paraguay considerada en el estudio.

VI. ESTIMADOS DE APOYOS AL PRODUCTOR (EAP) EN PARAGUAY 2009-2016



1. PRODUCTOS CONSIDERADOS EN EL ESTUDIO

Siguiendo la metodología de la OCDE para el cálculo de los indicadores EAP, se seleccionaron los productos de la canasta cuyo porcentaje de participación en el valor de producción agropecuario es superior al 1% y cuya sumatoria es igual o mayor al 70%.

En el Cuadro 3 se muestra la canasta de productos seleccionados para el periodo 2009-2016. En promedio, estos rubros

representan cerca del 74% del valor de producción del sector agropecuario, e individualmente (salvo el valor de producción del ganado porcino) superan el 1% ⁹. En particular, **son cuatro los rubros principales en el sector agropecuario: la soja, el maíz y el trigo, que conforman el complejo granelero, y la producción ganadera (cárnica) de vacunos**. Estos rubros representan, en promedio, cerca del 67% del valor bruto agropecuario y su incidencia en la economía es vital por su participación en las exportaciones totales, que en 2016 estuvo en torno al 40,6% (21,4% soja; 4% maíz; 1,7% trigo y 13,5% carne bovina) y el dinamismo que generan en otros sectores como los servicios, transporte, finanzas, etc.

En las siguientes páginas se presentan los resultados del EAP, describiendo primero la composición del apoyo total al sector agropecuario, para luego analizar en mayor detalle cada categoría y los tipos de apoyos que la componen. Al finalizar, se presenta una tabla de resumen con los indicadores de apoyo y su comparación con variables agregadas para la economía en su conjunto.

CUADRO 3: PARTICIPACIÓN EN EL VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIO (PORCENTAJE)

PRODUCTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
SOJA	29,6	35,7	36,2	32,8	37,9	53,1	38,8	41,9	38,3
MAÍZ	4,2	7,2	8,3	10,2	9,1	4,1	7,2	6,3	7,1
TRIGO	4,4	4,3	3,9	4,8	3,8	1,6	2,3	2,0	3,4
GANADO VACUNO	17,6	20,7	17,0	20,4	16,5	17,1	16,7	18,0	18,0
GANADO PORCINO	0,5	0,4	0,4	0,6	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4
LECHE	5,4	3,6	5,0	5,4	4,1	4,4	4,2	4,7	4,6
ARROZ	1,4	1,5	1,4	1,8	1,9	2,4	2,2	2,6	1,9
TOTAL	63,0	73,3	72,2	75,8	73,8	83,0	71,8	75,9	73,6

Fuente: Cálculos propios con datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Banco Central del Paraguay.

9. Aunque el valor de producción de ganado porcino en términos del valor bruto de producción total no representa más del 1%, se considera a este rubro en el estudio porque su importancia irá aumentando según referentes del sector ganadero e informes de USDA, a raíz de nuevas inversiones de frigoríficos importantes en el país.

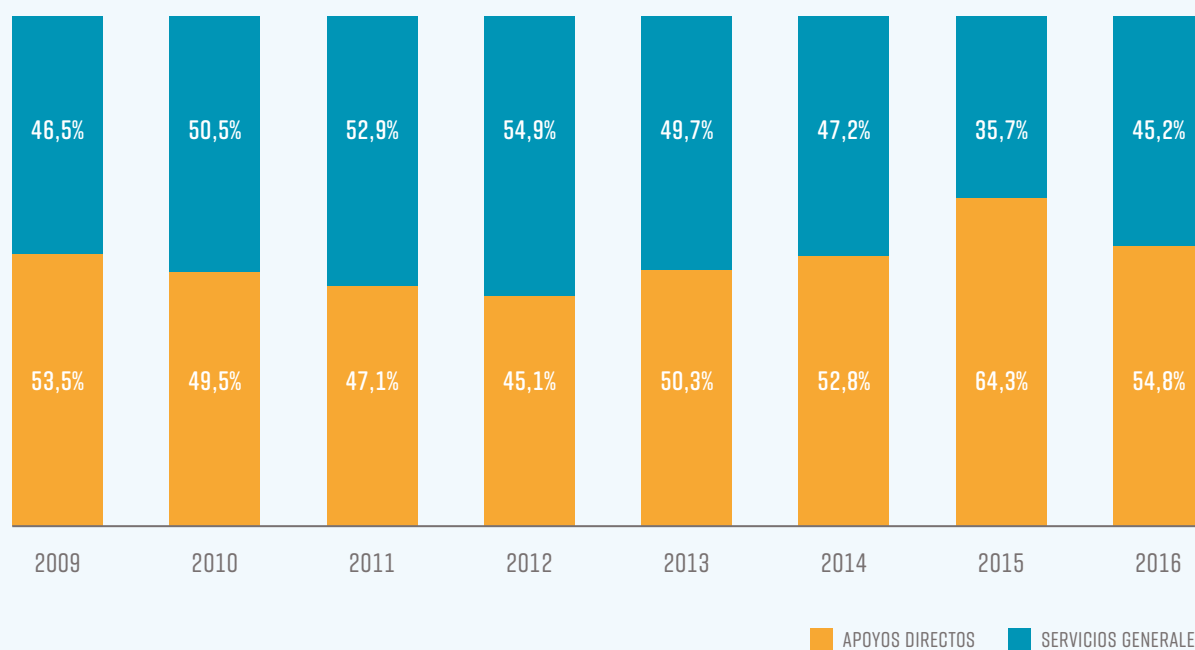
2. COMPOSICIÓN DEL APOYO TOTAL AL SECTOR AGROPECUARIO

En el Gráfico 5 se observa la composición del apoyo total al sector agropecuario en Paraguay. La categoría de Apoyos Directos (AD) es la principal, mientras que la de APM resultó ser cero para todo el período. En promedio para el período considerado, los AD representaron cerca del 52,2% del apoyo público total al sector agropecuario. En los dos últimos años de la muestra, el sector público ha aumentado la proporción de este tipo de apoyos al agro, superando el 60% del gasto ejecutado en 2015.

Los gastos en servicios generales (EASG) representaron el 47,8% de los recursos presupuestarios ejecutados en promedio en 2009-2016. En el último bienio se observa una reducción de la participación porcentual de estos gastos en la estructura de apoyo al sector agropecuario; consistente con un incremento en la participación de los apoyos directos para el productor.

**LOS GASTOS EN SERVICIOS
GENERALES (EASG)
REPRESENTARON
EL 47,8% DE LOS RECURSOS
PRESUPUESTARIOS
EJECUTADOS EN
PROMEDIO EN 2009-2016**

GRÁFICO 5: COMPOSICIÓN DEL APOYO TOTAL



Fuente: Cálculos propios con datos del MH.

3. APOYOS AL SECTOR AGROPECUARIO EN PARAGUAY

En este apartado se describen los resultados del análisis de Estimados de Apoyo al Productor del sector agropecuario en Paraguay.

A) APOYOS VÍA PRECIOS DE MERCADO

El cálculo de estos indicadores se sustenta en el diferencial entre los precios domésticos medidos a nivel de finca y los precios internacionales pagados en frontera. Tanto el cálculo de los precios domésticos a nivel de finca como de los precios en frontera consideran sus costos relacionados, como transporte, procesamiento y manipulación, o los diferenciales de calidad, entre otros.

Para capturar solo la proporción que corresponde a eventuales apoyos generados por políticas públicas, los indicadores reflejan el “apoyo” de los gobiernos, a través de sus políticas agropecuarias y comerciales, para modificar los precios domésticos de los productos agropecuarios con respecto a los internacionales.

Para los rubros seleccionados, el apoyo vía precios de mercado no ha sido detectado. Paraguay es una economía abierta donde los controles de precios domésticos han sido removidos paulatinamente desde finales de la década de los 80. Los cultivos liderados por el complejo granelero y la ganadería bovina comprenden rubros enmarcados en la agricultura de tipo empresarial, fuertemente orientados a la exportación. Los precios de referencia son iguales a las cotizaciones internacionales, con nula intervención estatal para sostener los precios para los agricultores paraguayos.

El apoyo vía precios podría existir para algunos productos agropecuarios de la agricultura familiar (sésamo, mandioca, algodón). Sin embargo, la metodología de Estimados de Apoyo al Productor solo considera a los productos cuya participación en el valor bruto de producción supera el 1% de manera individual y este no es el caso de los cultivos de la agricultura familiar de Paraguay.

B) APOYOS DIRECTOS

Los principales componentes de esta categoría de apoyos en Paraguay son: i) los pagos por el uso de insumos variables, ii) la formación de capital fijo, y iii) los servicios en predio. Esta categoría comprende aspectos como la compra de insumos y semillas,

PARAGUAY ES UNA ECONOMÍA ABIERTA DONDE LOS CONTROLES DE PRECIOS DOMÉSTICOS HAN SIDO REMOVIDOS PAULATINAMENTE DESDE FINALES DE LA DÉCADA DE LOS 80

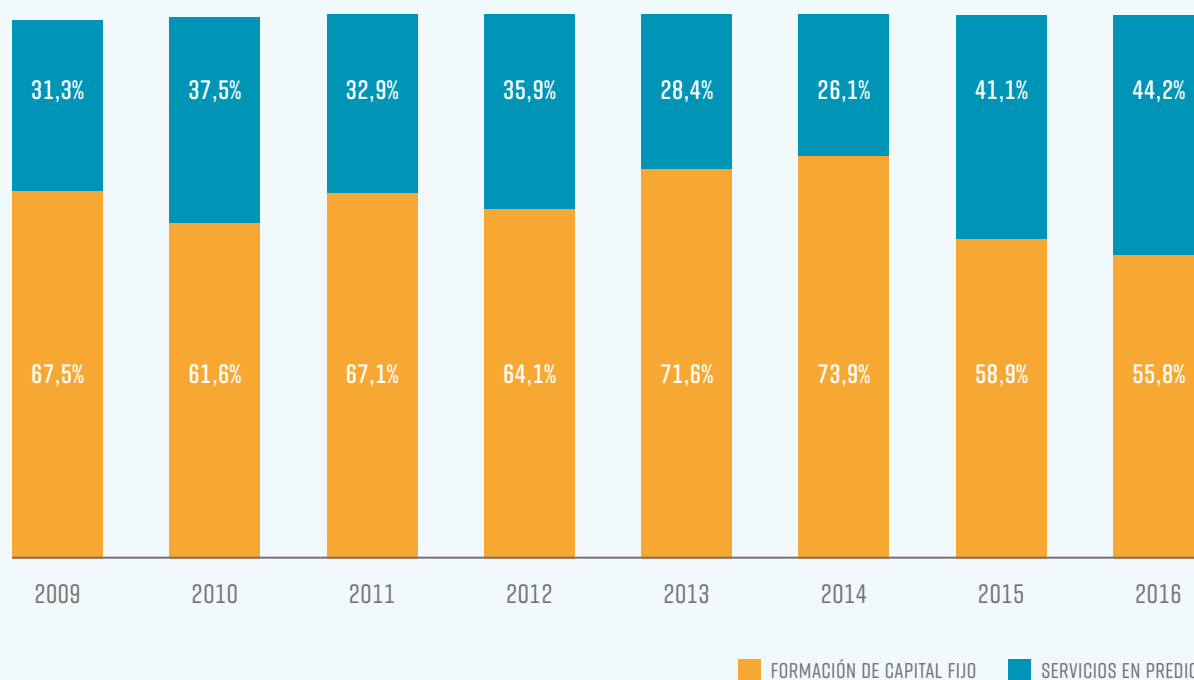
implementos y equipos, así como la extensión en finca, que han sido históricamente importantes en el desarrollo de la agricultura de Paraguay.

Al desagregar la composición del apoyo directo, en el Gráfico 6, se observa que los pagos para el fortalecimiento del capital fijo han sido los más importantes. En promedio para el periodo considerado, el gasto para la formación de capital físico representó el 65,1% del total de Apoyos Directos, los servicios en predio representaron el 34,7%; y el gasto para compra de insumos variables representó menos del 1%. A partir del año 2015, sin embargo, se observa una redistribución en la composición del apoyo directo, puesto que se destina a servicios en predio el 44,2% de los recursos, y el 55,8% a formación de capital. Con ello, la tendencia indica que la política agrícola se ha orientado fuertemente a la aplicación de gastos en servicios en predio.

Los servicios en predio fueron utilizados como instrumento de apoyo al sector agropecuario, sobre todo a través de los programas de extensión agraria. Las transferencias de recursos por concepto de servicios en predio pasaron de un 31,3% de los apoyos directos en el año 2009 al 44,2% en 2016.

EN PROMEDIO PARA EL PERIODO CONSIDERADO, EL GASTO PARA LA FORMACIÓN DE CAPITAL FÍSICO REPRESENTÓ EL 65,1% DEL TOTAL DE APOYOS DIRECTOS, LOS SERVICIOS EN PREDIO REPRESENTARON EL 34,7%; Y EL GASTO PARA COMPRA DE INSUMOS VARIABLES REPRESENTÓ MENOS DEL 1%

GRÁFICO 6: COMPOSICIÓN DEL APOYO DIRECTO EN PARAGUAY



Como se mencionó, el apoyo en insumos variables fue muy poco utilizado en el periodo 2009-2016. Este ha sido detectado en la estructura del gasto presupuestario de las instituciones relacionadas al sector agropecuario paraguayo, sobre todo en los dos primeros años del periodo estudiado, a través de programas administrados por el MAG; por ejemplo: el Programa Nacional del Algodón, que estuvo activo sobre todo en los años 2009 y 2010.

En el Cuadro 4 se desagrega el apoyo directo en formación de capital fijo incluyendo las instituciones gubernamentales encargadas de la ejecución de los programas de gastos. Durante el periodo considerado, el CAH, el INDERT y el Fondo Ganadero (FG) han sido las instituciones que más recursos han destinado al sector agropecuario en concepto de formación de capital fijo. Las transferencias promedio del CAH estuvieron cercanas a los USD 47,5 millones entre 2009 y 2016, y el INDERT transfirió USD 29,4 millones en promedio en dicho periodo¹⁰. El Fondo Ganadero ejecutó en promedio USD 9,2 millones al sector agropecuario; y el MAG un promedio de USD 8,3 millones en este concepto. Un fenómeno que ya se ha notado ha sido la reducción marcada de recursos destinados a la formación de capital fijo entre el 2015 y 2016. De un monto total de USD 80,8 millones en 2009, la ejecución presupuestaria aumentó a USD 117,9 millones en 2014 (crecimiento acumulado de 49,5% en 5 años); para luego caer hasta USD 94,7 millones en 2015 (casi en línea con la ejecución del 2009) y USD 65,2 millones en 2016 (44,7% menos que en 2014; 19,3% menos que en 2009, y 31,1% menos que en 2015).

CUADRO 4: RECURSOS DESTINADOS A LA FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO (MILLONES DE USD)

INSTITUCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
INDERT	34,7	23,1	54,2	45,0	34,6	43,2	0,0	0,0	29,4
CAH	22,0	32,0	42,8	46,9	56,5	61,8	70,9	47,5	47,5
MAG	12,1	12,9	4,9	3,2	3,2	2,4	14,4	12,8	8,3
INDI	0,20	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,1
FG	11,8	7,6	13,2	7,3	8,5	10,5	9,5	4,9	9,2
TOTAL	80,8	76,1	115,1	102,5	102,5	117,9	94,7	65,2	94,4

Fuente: Cálculos propios siguiendo la metodología de la OCDE. FG: Fondo Ganadero.

10. Los pagos por el uso de insumos variables fueron ejecutados por el MAG.

Las transferencias relacionadas a los servicios en predio promediaron USD 49,7 millones durante 2009-2016 (Cuadro 5). El principal aportante dentro de este esquema es el MAG, con USD 38,8 millones en promedio. En los últimos dos años, también cobra relevancia el INDERT, a través de programas de desarrollo local, con un promedio de USD 9 millones para todo el periodo, con picos de ejecución en 2015 con USD 46,8 millones y USD 25,6 millones en 2016. Mediante los programas del INDERT, el gasto en servicios en predio incrementó notablemente, lo que determinó que el bloque de programas de formación de capital fijo reduzca su participación en la estructura de apoyos directos, en comparación con los servicios en predio.

CUADRO 5: RECURSOS DESTINADOS A LOS SERVICIOS EN PREDIO (MILLONES DE USD)

INSTITUCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
MAG	29,1	36,7	45,2	44,9	25,6	30,2	12,6	18,3	30,3
INDI	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
INDERT	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	46,8	25,6	9,1
SENACSA	8,1	9,2	11,1	12,6	15,1	11,4	6,8	7,7	10,3
TOTAL	37,4	46,3	56,5	57,5	40,7	41,6	66,2	51,7	49,7

Fuente: Cálculos propios siguiendo la metodología de la OCDE.

C) ESTIMADOS DE APOYO DE SERVICIOS GENERALES

Las transferencias por servicios generales son las destinadas al sector agropecuario en general. Es decir, los beneficiarios principales no son productores o consumidores individuales y, por ende, no afectan directamente sus ingresos o gastos de consumo, aunque sí pueden hacerlo de manera indirecta mediante incrementos en la productividad.

De acuerdo al manual de la OCDE, las categorías de pagos contenidas en los servicios generales son las siguientes:

- 1) Conocimiento agrícola y sistemas de innovación:** son los recursos presupuestarios que se destinan al financiamiento y desarrollo de actividades orientadas a mejorar la producción agrícola, a través de la investigación y desarrollo, programas de educación y entrenamiento. Aquí se encuentran programas y gastos relacionados a la educación agrícola, que incluye a las universidades y sus facultades de enseñanza de carreras relacionadas al agro, así como programas de investigación agrícola.

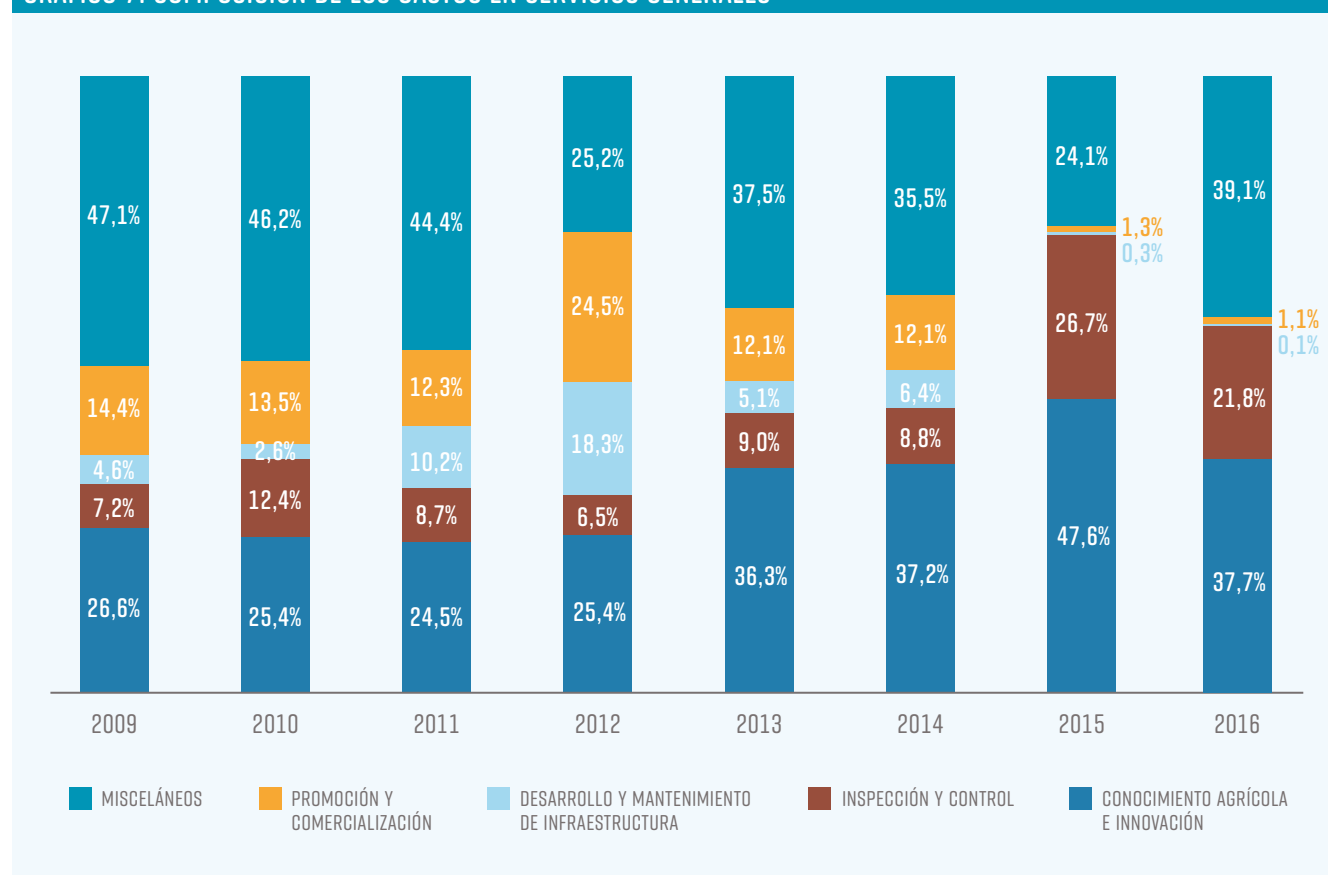
- 2) **Inspección y control:** transferencias presupuestarias que financian el control de calidad, de saneamiento y seguridad de la producción alimentaria, de los insumos agrícolas, y del medio ambiente. En esta categoría se incluyen sobre todo los programas de gastos y financiamiento a través de SENACSA y SENAVE, instituciones encargadas del control, inspección y saneamiento animal y vegetal.
- 3) **Desarrollo y mantenimiento de la infraestructura rural:** transferencias presupuestarias orientadas a financiar mejoras de infraestructura, por ejemplo: infraestructura hidrológica (irrigación y redes de drenaje), infraestructura física para el depósito y almacenamiento, infraestructura institucional y los pagos o transferencias orientados a la reestructuración de la agricultura. En esta categoría, existen los programas como el Fondo de Inversiones Rurales para el Desarrollo Sostenible del INDERT, o los fondos destinados a la estación de aislamiento de SENACSA.
- 4) **Promoción y comercialización:** recursos presupuestarios destinados a la promoción y mejoramiento de la comercialización de productos agroalimentarios. Corresponde a los gastos del Programa de Competitividad del Sector Agropecuario del MAG, que fue importante entre los años 2009 y 2014; y luego el programa de Fomento para el Desarrollo de la Competitividad de Producción Agropecuario, que se mantuvo vigente hasta el 2016.
- 5) **Misceláneos:** en esta categoría se incluyen las transferencias presupuestarias que financian servicios generales, pero que no es posible desagregar y asignar a las demás categorías, debido a la carencia de información, o porque poseen programas de gastos con componentes que podrían incluirse en más de una de las categorías de la clasificación. En Misceláneos se han incluido programas de apoyo integral a la agricultura, los programas de modernización de la gestión, o de políticas agrarias y planificación sectorial. Este tipo de programas posee componentes de cobertura amplia en cuanto al objetivo, como la capacitación o educación, apoyo en la producción o en el acceso a mercados que dificulta su clasificación en categorías específicas de los servicios generales. Estas características también determinan la magnitud de los montos o niveles de apoyo misceláneos. Al poseer objetivos amplios también comprenden montos elevados.

En el caso de Paraguay, las categorías de gastos en servicios generales han sido las que se muestran en el Gráfico 7. Sin considerar la categoría de misceláneos, las principales han sido las

**LA GENERACIÓN DE
CONOCIMIENTO Y EDUCACIÓN
REPRESENTARON,
EN PROMEDIO, EL 31,6%
DE LOS EGRESOS
EJECUTADOS POR SERVICIOS
GENERALES EN 2009-2016**

relacionadas con la generación de conocimiento y educación, que en promedio representaron el 31,6% de los egresos ejecutados por servicios generales en 2009-2016. En el 2016, su participación ha estado en torno al 37,7% del presupuesto destinado a servicios generales; lo que señala que su importancia ha crecido sobre todo en los últimos años del período; cuando las transferencias presupuestarias a la educación superior han aumentado merced a la apertura de nuevas universidades y facultades de formación en áreas de producción agropecuaria en varios puntos del país.

GRÁFICO 7: COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS EN SERVICIOS GENERALES



Fuente: Elaboración propia con datos del MH.

Los servicios de inspección y control han ganado participación de un 7,2% del total en 2009 y se incrementan al 21,8% del gasto total en servicios generales en 2016. El Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) ha tenido una importancia creciente a través de programas de calidad e inocuidad, así como de servicios de laboratorio. Esos programas han permitido a la carne bovina ir mejorando su estatus sanitario, su penetración en nuevos mercados y el fortalecimiento de su posición en los existentes.

El gasto en desarrollo y mantenimiento de la infraestructura rural, tras crecer entre 2009 y 2012, ha reducido su participación representando menos del 1% en el 2016, por una reducción en el presupuesto del INDERT destinado a programas de inversiones para el desarrollo rural. El gasto público en promoción y comercialización, con el 12,4% promedio para el período ha sido importante, pero se reduce desde el 2013 hasta alcanzar una participación inferior al 1,5% en 2016. En este segmento, el programa del MAG de Competitividad del Sector Agropecuario fue el más relevante, destinando un promedio de USD 13 millones anuales (entre 2009 y 2014) a la promoción de productos agropecuarios; hasta perder relevancia en 2015 y 2016. Es destacable la importancia de los gastos misceláneos (por distintos conceptos) que han mantenido un promedio de 37,2% no variando mucho durante el periodo considerado.

En el Cuadro 6 se detalla el gasto en servicios generales, discriminando según las instituciones encargadas de la ejecución de los programas y proyectos de la política agropecuaria.

CUADRO 6: GASTO EN SERVICIOS GENERALES SEGÚN INSTITUCIONES (MILLONES DE USD)									
PROGRAMAS O INSTITUCIONES	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
CONOCIMIENTO AGRÍCOLA E INNOVACIÓN	27,7	32,0	47,3	49,6	51,3	52,9	42,5	36,7	42,5
MAG	11,2	12,6	13,5	10,1	9,0	7,0	5,6	4,7	9,2
IPTA	0,0	0,0	6,6	8,4	8,4	10,2	9,1	7,6	6,3
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN	14,0	15,8	21,6	24,6	26,1	27,0	22,9	20,1	21,5
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE	1,4	1,5	1,9	2,1	2,2	2,7	2,4	2,0	2,0
UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPUA	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9	0,0	0,0	0,5
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCEPCIÓN	0,2	0,4	0,8	1,0	1,1	1,2	1,1	1,0	0,9
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANINDEYÚ	0,0	0,0	0,3	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,4
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZÚ	0,0	0,4	1,2	1,6	2,4	2,6	0,0	0,0	1,0
INSPECCIÓN Y CONTROL	7,5	15,6	16,8	12,7	12,7	12,6	23,8	21,3	15,4
SENACSA	1,6	6,4	6,2	3,9	7,0	4,1	16,5	15,4	7,7
SENAVE	5,9	9,2	10,6	8,7	5,7	8,5	7,3	5,9	7,7
DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA	4,8	3,2	19,7	35,8	7,2	9,1	0,3	0,2	10,0
MAG	0,1	0,2	0,1	1,0	0,4	0,6	0,0	0,0	0,3
INDERT	4,7	2,9	19,4	34,6	6,5	8,4	0,0	0,0	9,6
SENACSA	0,0	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN	14,9	17,0	23,7	47,7	17,1	17,2	1,1	1,0	17,5
MAG	14,9	17,0	23,7	47,7	17,1	17,2	1,1	1,0	17,5
MISCELÁNEOS	49,0	58,2	85,7	49,2	53,1	50,6	21,5	38,1	50,7
TOTAL	104,0	126,1	193,1	194,9	141,4	142,4	89,2	97,4	136,1

Fuente: Cálculos propios con datos del MH, siguiendo la metodología de la OCDE.

- El Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), el MAG y las universidades nacionales han aportado más apoyo en conocimiento e innovación. En promedio, durante el periodo 2009-2016 en esta categoría se gastaron USD 42,5 millones por año. 2013 y 2014 fueron los años en que se destinaron mayores recursos a la mejora en productividad a través de la educación y la investigación.
- Los servicios de inspección y control se ejecutan principalmente a través de SENACSA y SENAVE, instituciones que se encargan del control de calidad de los cultivos y alimentos, y la salud animal y vegetal respectivamente. Esta categoría registró transferencias que promediaron unos USD 15,4 millones por año.
- Dentro del gasto público orientado a la agricultura, el INDERT ha sido el mayor financiador de infraestructura, ya que se ha encargado del manejo de la tierra de propiedad estatal y de la reforma agraria. Esta institución es responsable del acceso a la tierra rural y de crear las condiciones que posibiliten el arraigo y consolidación de los productores agropecuarios. En el periodo 2009-2016, el gasto promedio en infraestructura fue cercano a los USD 10 millones, aunque con marcadas variaciones interanuales.
- Durante el periodo 2009-2016 se gastó un promedio de USD 17,5 millones para promoción y comercialización de productos agropecuarios, siendo el MAG la principal institución que ha desarrollado este tipo de apoyos, principalmente a través del programa de Competitividad del Sector Agropecuario.
- Los egresos que corresponden a varios conceptos (misceláneos) promediaron USD 50,7 millones por año durante el periodo analizado. Esta categoría comprende recursos destinados a la agricultura por parte de varias instituciones, como el MAG a través de los programas de modernización de la gestión de apoyos agropecuarios, o el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) a través de programas como el de regularización de tierras.

D) RESUMEN DE LOS RESULTADOS: APOYO TOTAL

En el Cuadro 7 se presenta un resumen del valor monetario de los apoyos totales al sector agropecuario en Paraguay a través del gasto público y éstos se comparan con indicadores macroeconómicos como el PIB y el PIB agropecuario.

En 2016, se destinaron más de USD 144 millones en apoyos directos, destacándose el gasto en formación de capital fijo y los servicios en predio. Las transferencias para la utilización de insumos

variables fueron muy pequeñas y relevantes solo en 2009 y 2010. El apoyo vía precios de mercado, así como los pagos basados en la producción no han sido detectados en Paraguay como política de fomento a la producción agrícola, al menos en el periodo considerado. El gasto en formación de capital fijo se redujo marcadamente en 2015 y 2016 a la vez que incrementaron los gastos destinados a servicios en predio.

En lo referente a los servicios generales (EASG), en 2016 se invirtieron USD 97,4 millones en dichos apoyos, casi 30% menos que en 2013; y casi 6,5% menos que el monto ejecutado en 2009. Esta reducción se debe principalmente a menores recursos destinados a promoción y comercialización, en especial del programa de "Competitividad del Sector Agropecuario" del MAG, que

CUADRO 7: ESTIMACIONES DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO (MILLONES DE USD)

TIPOS DE APOYOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	PROMEDIO
ESTIMADOS DE APOYO AL PRODUCTOR (EAP)	119,7	123,4	171,6	160,0	143,2	159,5	160,9	116,9	144,4
A. PAGOS BASADOS EN LA PRODUCCIÓN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A.1. APOYO VÍA PRECIO DE MERCADO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A.2. PAGOS BASADOS EN LA PRODUCCIÓN	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
B. PAGOS BASADOS EN EL USO DE INSUMOS	119,7	123,4	171,6	160,0	143,2	159,5	160,9	116,9	144,4
B.1. USO DE INSUMOS VARIABLES	1,5	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
B.2. FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO	80,8	76,1	115,1	102,5	102,5	117,9	94,7	65,2	94,4
B.3. SERVICIOS EN PREDIO	37,4	46,3	56,5	57,5	40,7	41,6	66,2	51,7	49,7
ESTIMADO DE APOYOS EN SERVICIOS GENERALES (EASG)	104,0	126,1	193,1	194,9	141,4	142,4	89,2	97,4	136,1
C. CONOCIMIENTO AGRÍCOLA Y SISTEMAS DE INNOVACIÓN	27,7	32,0	47,3	49,6	51,3	52,9	42,5	36,7	42,5
D. INSPECCIÓN Y CONTROL	7,5	15,6	16,8	12,7	12,7	12,6	23,8	21,3	15,4
E. DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA RURAL	4,8	3,2	19,7	35,8	7,2	9,1	0,3	0,2	10,0
F. PROMOCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN	14,9	17,0	23,7	47,7	17,1	17,2	1,1	1,0	17,5
G. MISCELÁNEOS	49,0	58,2	85,7	49,2	53,1	50,6	21,5	38,1	50,7
ESTIMADOS DE APOYO TOTAL (EAT)	223,8	249,5	364,7	354,9	284,6	302,0	250,0	214,3	280,5
PORCENTAJE EAP (%EAP)	3,10	2,15	2,43	2,82	1,78	1,94	2,29	1,77	2,28
APOYO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (%EAT/PIB)	1,40	1,25	1,45	1,44	0,98	0,98	0,92	0,78	1,15
APOYO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB AGRÍCOLA (%EAT/PIB AGRO)	13,33	9,36	11,07	14,61	7,35	8,38	9,09	6,83	10,00

Fuente: Cálculos propios con base en datos de ejecución presupuestaria.s del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Banco Nacional de Fomento, Crédito Agrícola de Habilitación, INDERT, IPTA, SENACSA, Fondo Ganadero, Universidades, INDI y SENAWE.

según datos del Ministerio de Hacienda fueron prácticamente eliminados en 2015 y 2016, y del Programa de “Fomento para el Desarrollo de la Competitividad de la Producción Agropecuaria” de la misma institución, que también se redujo notablemente. Estos programas no fueron compensados por otros nuevos con objetivos similares.

En promedio, durante el periodo 2009-2016 se ejecutaron anualmente USD 136,1 millones en servicios generales y USD 144,4 millones en apoyos directos. El monto total de los programas de apoyo a la agricultura y la ganadería fue de USD 214,3 millones en 2016, cifra inferior a la de años anteriores.

Si comparamos estos valores con los de la economía paraguaya medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), en el Cuadro 7 se observa que el apoyo total al agro ha estado en el orden del 0,78% en el año 2016; con un promedio en torno al 1,15% del PIB en todo el periodo analizado. Si se toma como parámetro de comparación al PIB del sector agropecuario (sumatoria del PIB agrícola y el PIB ganadero), en el 2016 el apoyo total representó el 6,83% de dicho indicador; fluctuando entre el 6,83% y el 13,33% del PIB agropecuario entre 2009 y 2016, con un promedio del 10%.

El indicador EAP respecto al valor agregado bruto del sector agropecuario de 2016 fue del 1,77%. Dicho indicador muestra el porcentaje del ingreso bruto del productor agropecuario, que se genera mediante políticas públicas destinadas al sector, respecto al valor de producción total; es decir, denota el porcentaje de ingreso del productor promedio representado por el apoyo de política pública.

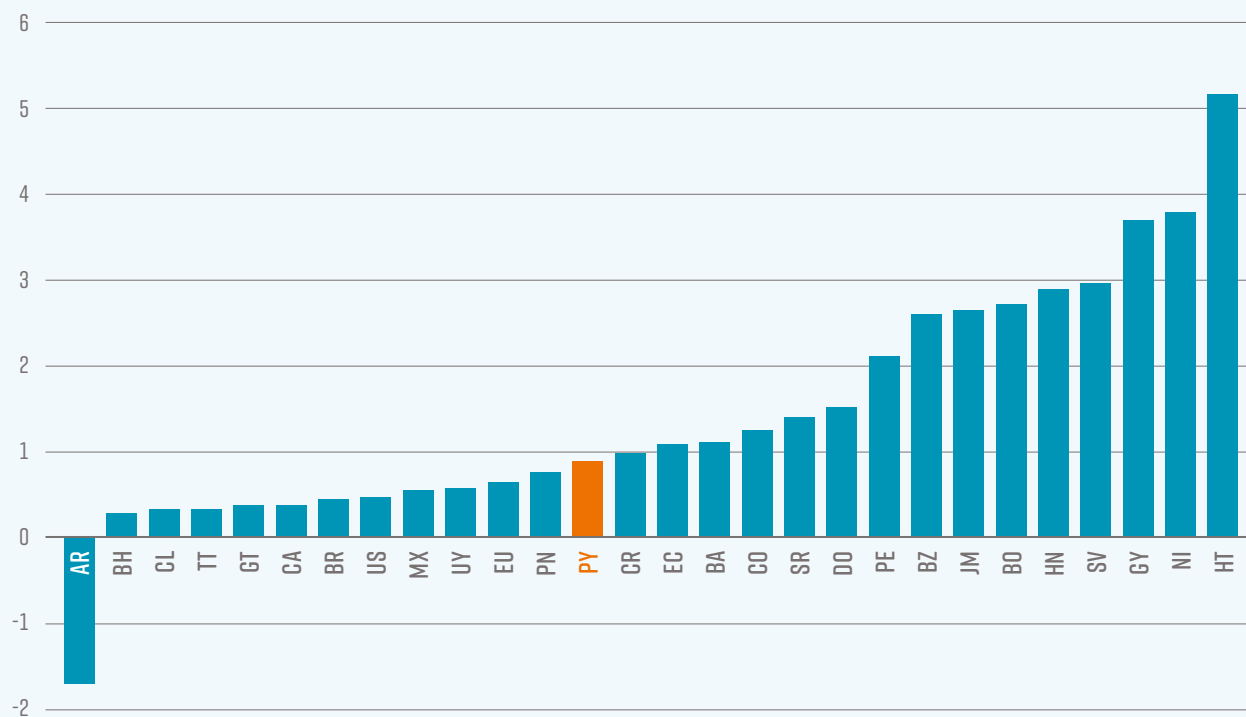
**EN LO REFERENTE A LOS
SERVICIOS GENERALES (EASG),
EN 2016 SE INVIRTIERON
USD 97,4 MILLONES
EN DICHOS APOYOS, CASI
30% MENOS QUE EN 2013;
Y CASI 6,5% MENOS QUE EL
MONTO EJECUTADO EN 2009**

4. COMPARACIONES CON OTROS PAÍSES

Actualmente, la metodología aplicada es utilizada por todos los miembros de la OCDE y otras economías emergentes para monitorear las políticas agrícolas. Asimismo, mediante el programa Agrimonitor del BID, se llevan a cabo estudios similares en varios países de América Latina y el Caribe, basado en la misma metodología, lo que permite contar con la cuantificación y la sistematización de la información sobre las políticas agrícolas aplicadas en los países. Esto posibilita llevar a cabo una comparación internacional de los apoyos que se brindan al sector agropecuario.

El Gráfico 8 presenta una comparación de apoyos totales (EAT) respecto al total de la economía (PIB), incluyendo varios países del continente americano y el promedio de la Unión Europea (EU). Paraguay se ubica en mitad de tabla, con un 0,9%, pero por

GRÁFICO 8: PORCENTAJE DEL EAT COMPARADO CON EL PIB



debajo del promedio de los países considerados (1,44%). Países de Centroamérica son los que reciben mayores porcentajes de apoyo respecto al tamaño de sus economías.

Si medimos el gasto público (suponiendo que es igual a la suma de apoyos directos y apoyos a servicios generales) Paraguay se ubica entre los países que reciben menor apoyo. Mientras Paraguay recibe el 3,55% del PIB Agropecuario en AD+EASG, el promedio es de 9,32% y países como Perú, Trinidad y Tobago y Estados Unidos superan ampliamente el 20% (ver Gráfico 9).

La mayoría de países destina un porcentaje mayor de sus recursos al apoyo directo para los productores agrícolas. Entre los países más desarrollados, la Unión Europea y los Estados Unidos, lo mismo que México y Brasil, cubren cerca del 80% del apoyo total al agro mediante transferencias directas y subsidios (AD); mientras que aproximadamente el 20% del gasto público en la agricultura se realiza en forma de servicios generales (EASG). Al otro extremo se encuentran Uruguay, Costa Rica y Nicaragua: cerca del 20% en AD y aproximadamente el 80% en EASG. Paraguay se ubica en intermedio, pero con mayor participación de los apoyos directos (54,8%), mientras el 45,2% (2016) corresponde a transferencias o apoyos en servicios generales (ver Gráfico 10).

**MIENTRAS PARAGUAY
RECIBE EL 3,55% DEL PIB
AGROPECUARIO EN AD+EASG,
EL PROMEDIO ES DE 9,32%
Y PAÍSES COMO PERÚ,
TRINIDAD Y TOBAGO
Y ESTADOS UNIDOS SUPERAN
AMPLIAMENTE EL 20%**

GRÁFICO 9: GASTOS PÚBLICO SECTORIAL RESPECTO A AL PIB AGROPECUARIO

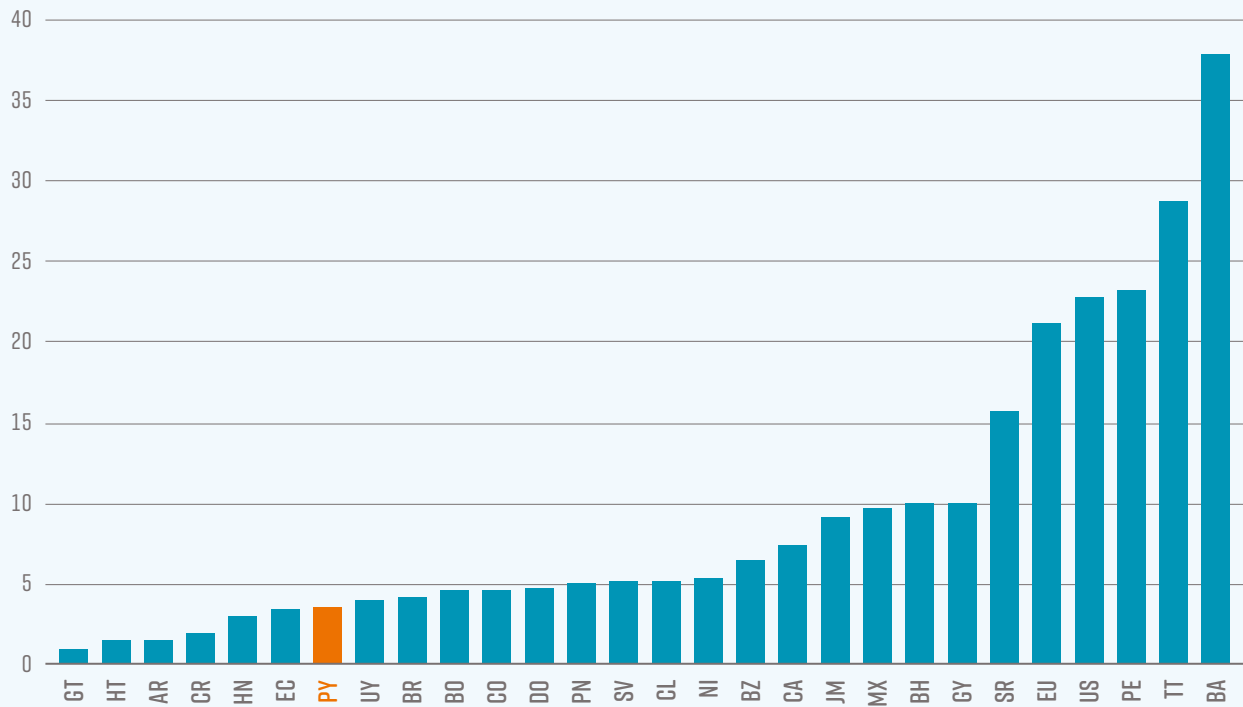
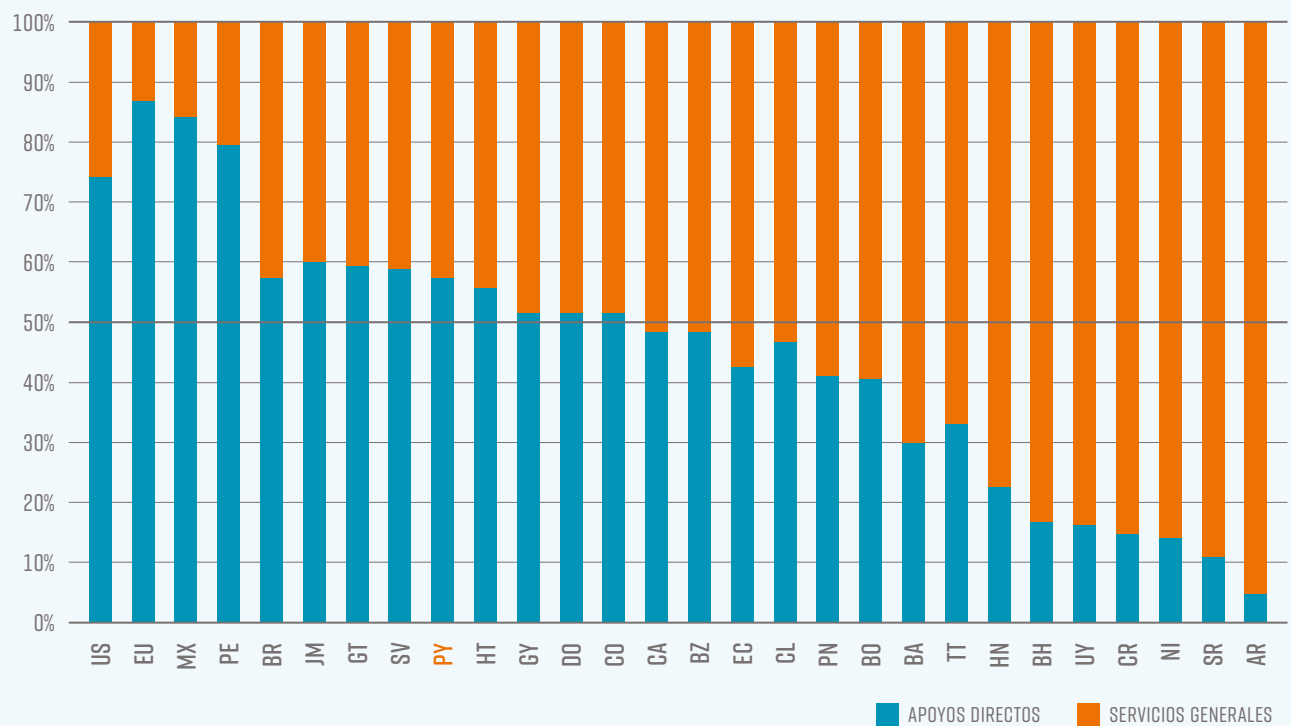


GRÁFICO 10: COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA, PROMEDIO ÚLTIMOS TRES AÑOS DISPONIBLES



VII. EFECTO DE LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN LAS EMISIONES DE GEI



El objetivo de esta sección es recopilar información sobre las emisiones de **Gases de Efecto Invernadero (GEI)** para un grupo seleccionado de productos agropecuarios, y analizar su correspondencia con los incentivos de las políticas hacia el sector a través de las transferencias que recibe, tal como se miden en Agrimonitor.

En 2015, Paraguay presentó el **Primer Informe Bienal de Actualización sobre Cambio Climático**, dando cumplimiento a los compromisos de reporte del mandato de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. En dicho documento se exponen las Circunstancias Nacionales y Arreglos Institucio-

**LAS POLÍTICAS
AGROPECUARIAS APLICADAS
EN PARAGUAY NO ESTARÍAN,
PER SE, GENERANDO
IMPACTO EN EL CAMBIO
CLIMÁTICO EN EL PAÍS**

nales del país, el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, las Políticas y Acciones de Mitigación de país; así como las necesidades y el apoyo recibido en materia de cambio climático.

En Paraguay existen estimaciones de emisiones a partir del año 1990, que se reportan en los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El inventario más actualizado de Paraguay corresponde al año 2011. La base metodológica para calcular los INGEI son las directrices del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) del año 2006. Estas directrices dividen el INGEI en cinco sectores principales: 1) Energía; 2) Procesos industriales; 3) Agricultura; 4) Uso del Suelo, Cambios de Uso de Suelo y Silvicultura; y 5) Residuos.

Las principales emisiones del Dióxido de Carbono equivalente ($\text{CO}_2\text{eq.}$) provienen del sector **Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUSS)**, que emitieron un total de 108.598,61 Gg; seguido del sector **Agricultura** con un aporte de 35.856,79 Gg; luego el sector **Energía**, con emisiones de 5.490,68 Gg; el sector **Residuos**, con emisiones de 2.126,69 Gg, y, por último, el sector **Industrias** con 614,5 Gg. El sector USCUSS capturó un total 21.199 Gg de CO_2 , lo que da un total neto de 87.399,61 Gg de CO_2 para 2011.

Dentro del sector Agricultura se contabilizan las emisiones de metano, óxido nitroso y otros gases menores provenientes de fermentación entérica, manejo del estiércol, cultivo de arroz, suelos de uso agropecuario, quema de biomasa, entre otras (IPCC, 2006) (ver Cuadro 8).

CUADRO 8: ESTIMACIONES DE EMISIONES GEI, SEGÚN GAS, PARA EL 2011

CATEGORÍA DE FUENTES DE GEI	CO_2 (Gg)	CH_4 (Gg)	N_2O (Gg)	NO_x (Gg)	CO (Gg)
FERMENTACIÓN ENTÉRICA	–	727,09	–	–	–
MANEJO DE ESTIÉRCOL	–	14,69	–	–	–
CULTIVO DE ARROZ	–	34,21	–	–	–
SUELOS AGRÍCOLAS	–	–	63,10	–	–
QUEMA DE BIOMASA	–	–	–	–	–
TOTAL EMISIONES POR GEI	–	775,99	63,10	–	–
TOTAL EMISIONES (CO_2 eq.)	–	16.295,9	19.562,32	–	–

Fuente: BUR Paraguay 2015.

Partiendo de estas estimaciones, se intentó calcular las emisiones de los siete productos de la canasta seleccionada para posteriormente cruzar esta información con los resultados del APM. Sin embargo, al presentar estos rubros niveles nulos de apoyos vía precios y, al no ser posible discriminar los apoyos directos a los diferentes productos, no se culminó la estimación de emisiones por rubro.

Este resultado permitiría afirmar que **las políticas agropecuarias aplicadas en Paraguay no estarían, per se, generando impacto en el cambio climático en el país**. Es probable que algunas actividades ligadas a las mayores emisiones estén recibiendo apoyo directo y de corte más general, ya que en Paraguay no se registran apoyos vía precios. La relación entre políticas agropecuarias y emisiones de GEI necesita investigaciones adicionales en el marco de las próximas actualizaciones de las estimaciones del apoyo al sector agropecuario.



REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

El presente estudio analiza la composición del apoyo público al sector agropecuario, siguiendo la metodología de Estimados de Apoyo al Productor (EAP), utilizada por la OCDE y la iniciativa Agrimonitor del BID.

A partir del cálculo de los indicadores EAP, es posible afirmar que la categoría de Apoyos Directos es la predominante en Paraguay. En 2016 representó cerca del 54,8% de los apoyos orientados al sector agropecuario. Los Servicios Generales (EASG) representaron aproximadamente el 45,2% del apoyo público orientado a la agricultura y la ganadería.

Estudios como los de López y Galinato (2007) y Anriquez *et al.* (2016) señalan que los apoyos directos, al estar dirigidos a individuos o grupos específicos, pueden resultar distorsionadores en el crecimiento de mediano plazo, y su impacto en términos de productividad, rentabilidad, generación de empleo y otros aspectos económicos (o sociales) puede no ser el deseado. Así, la política sectorial podría orientarse a la selección de ganadores y perdedores, más que a brindar las condiciones de fortalecimiento de la competitividad y diversificación del agro en su conjunto.

Cabe resaltar la alta concentración de la actividad sectorial en pocos productos. **Cerca del 74% de la canasta de bienes del sector agropecuario descansa en siete rubros, y uno de ellos, la soja, representó más del 38% del valor promedio de producción agropecuario en el periodo 2009-2016.** Esta tendencia también se traslada al comercio internacional, en particular a las exportaciones, cuya concentración en pocos productos genera riesgos, y, en gran medida, ha sido un factor responsable de la volatilidad macroeconómica que ha exhibido la economía paraguaya en los últimos diez años.

En este contexto, una política agrícola más orientada a servicios generales podría ser clave para lograr una mayor diversificación productiva. Asimismo, podría contribuir a minimizar las desigualdades, la volatilidad de la economía, y, sobre todo, a optimizar los recursos presupuestarios del Estado hacia el desarrollo productivo del sector agropecuario.

**UNA POLÍTICA AGRÍCOLA
MÁS ORIENTADA A
SERVICIOS GENERALES
PODRÍA SER CLAVE PARA
LOGRAR UNA MAYOR
DIVERSIFICACIÓN
EN LA PRODUCCIÓN.
PODRÍA CONTRIBUIR
A MINIMIZAR LAS
DESIGUALDADES,
LA VOLATILIDAD DE LA
ECONOMÍA, Y, SOBRE TODO,
A OPTIMIZAR LOS RECURSOS
PRESUPUESTARIOS
DEL ESTADO HACIA EL
DESARROLLO PRODUCTIVO
DEL SECTOR AGROPECUARIO**

Los resultados también sugieren que existe una participación importante de las instituciones financieras o de apoyo crediticio en el apoyo al sector agropecuario. Si bien dicha participación puede ser considerada negativa, resalta la necesidad de ampliar el soporte mediante programas y proyectos de asistencia que fortalezcan la capacidad de acceso al sistema financiero del pequeño productor rural. En el documento de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), se menciona que la capacidad de acceso al crédito y la inclusión financiera están aún muy acotadas en gran parte del sector rural paraguayo, en especial de la pequeña agricultura familiar, por lo que debería balancearse el gasto buscando mayor inclusión o acceso a los mercados de todos los grupos vinculados a la agricultura.

Finalmente, a la luz de los resultados encontrados, es posible arriesgar algunas recomendaciones de política. En primer lugar, **parece haber espacio para reasignar más recursos públicos al sector agropecuario, sin incrementar el gasto público total**, dado que, según la evidencia, Paraguay es de los países que menos presupuesto destinó al sector agropecuario, a pesar de su importancia en la economía del país. En segundo lugar, habría que analizar la posibilidad de mejorar la calidad del gasto público; es decir, **se podría equilibrar el presupuesto asignando mayores recursos a programas de servicios generales, apuntando a reducir el corte potencialmente distorsionador que podría tener una política agrícola con predominancia de apoyos directos**. Esto es importante, sobre todo si se considera que el sector primario descansa en pocos productos fuertemente ligados a la agricultura empresarial, con capacidad de acceso a mercados internacionales de productos y de crédito.

No se plantea necesariamente la eliminación de los apoyos directos, sino una revisión del gasto público, desconectándolo de sectores o grupos específicos y promoviendo una evaluación rigurosa y extensiva a los programas de apoyo directo a productores agropecuarios actualmente existentes en el país.

Finalmente, es importante destacar que también se deberían destinar mayores recursos al fortalecimiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El destino de estos recursos adicionales sería apoyar acciones como la asistencia al pequeño productor en las fincas, el acceso a mercados, la capacidad de evaluación del impacto de las políticas aplicadas y su reorientación en caso necesario.

NO SE PLANTEA
NECESARIAMENTE
LA ELIMINACIÓN DE
LOS APOYOS DIRECTOS,
SINO UNA REVISIÓN
DEL GASTO PÚBLICO,
DESCONECTÁNDOLO
DE SECTORES O
GRUPOS ESPECÍFICOS
Y PROMOVRIENDO UNA
EVALUACIÓN RIGUROSA
Y EXTENSIVA A LOS
PROGRAMAS DE APOYO
DIRECTO A PRODUCTORES
AGROPECUARIOS
ACTUALMENTE
EXISTENTES EN EL PAÍS

REFERENCIAS

- **Anríquez, G., Foster, W., Ortega, J., Falconi, C. y De Salvo, P. (2016).** *Gasto Público y el Desempeño de la Agricultura en América Latina y el Caribe.* Documento de Trabajo N° IDB-WP-722. Washington, DC (EE.UU.). Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Banco Mundial.** *Análisis de Riesgo del Sector Agropecuario en Paraguay 2013.* Grupo Banco Mundial Agricultura No. 92866.
- **Conab, Companhia Nacional de Abastecimento (2017).** *Acompanhamento da Safra Brasileira Graos. V.4-Safra 2016/17-N.8. Oitavo levantamento.*
- **Cresta, J. (2012).** *“¿Enfermedad Holandesa en Paraguay?”* Incluido en *Los Recursos Naturales en la Era de China: ¿Una oportunidad para América Latina?* RED MERCOSUR N° 24. Montevideo, Uruguay.
- **Cresta, J. (2014).** *Los Precios Internacionales de Alimentos y la Inflación Doméstica.* CADEP, Observatorio de Economía Internacional (OBEI) www.cadep.org.py
- **Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, ENIF (2014).** Asunción, Paraguay. 10/2014.
- **Gattini, J. (2011).** *“Competitividad de la Agricultura Familiar en Paraguay”.* Incluido en *Nuevos Aportes para las Políticas Públicas en Paraguay.* Nota de Política N° 5. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Nota de Política elaborada con el apoyo de IDRC Canadá. ISBN: 978-99967-623-0-7.
- **Hirsch, D. (1994).** *“Diversificación Agrícola para Paraguay”.* Incluido en *Serie Propuestas.* CEPPRO. Asunción, Paraguay.
- **MAG/SIGEST (2013).** *Marco Estratégico Agrario. Directrices Básicas 2014/2018.* MAG/SIGEST.
- **Molinas, A. (2009).** *Importancia, Potencialidades y Desafíos del Sector Agro-Rural Paraguayo.* Unión de Gremios de la Producción. Asunción, Paraguay. www.ugp.org.py
- **López, C., Zalazar, L. y De Salvo, P. (2017).** *Subsidio a los Insumos Agrícolas y Productividad: Caso de los Agricultores Paraguayos.* Documento de Trabajo del BID, N° IDB-WP-802. Washington, DC (EE.UU.). Banco Interamericano de Desarrollo.

-
- **OECD (2010).** *OECD'S Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, calculations, interpretation and use* (The PSE Manual). Trade and Agriculture Directorate. 09/2010 OECD.
 - **Palau, T. (2007).** *Políticas Agrarias en el Paraguay: instrumento de la discriminación*. Asunción, Paraguay: Centro de Estudios y Educación Popular
 - **Banco Interamericano de Desarrollo.** *Paraguay: hacia una agricultura más inclusiva y competitiva*. División de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Gestión de Riesgos de Desastres. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Presentación de Paraguay RG-T1872.
 - **United States Department of Agriculture (2017).** *Paraguay. Livestock and Products Annual 2017*. USDA. GAIN Report.
 - **Secretaria del Ambiente (2015).** *Primer Informe Bienal de Actualización de la República del Paraguay ante la CMNUCC*. Paraguay: Secretaría del Ambiente.

ANEXO

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)

Institución encargada de promover la producción agropecuaria y forestal, el fortalecimiento de la agricultura familiar, la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza rural, ofreciendo servicios de calidad con enfoque inclusivo y territorial, respetando las características socioculturales de género, generación y en armonía con el ambiente.

Objetivos institucionales:

- Consolidar al MAG como actor principal del Estado en la construcción e implementación de las políticas sectoriales e impulsor del desarrollo agrario y rural.
- Fortalecer la agricultura familiar, comunitaria e indígena.
- Promover el mejoramiento de la competitividad del sector agrario con enfoque diversificado, sostenible, sustentable e incluyente.
- Promover el uso de alternativas agroenergéticas con efectos de desarrollo socioeconómicos sostenible.
- Fortalecer la capacidad del sistema, en base a un gerenciamiento y gestión eficiente y transparente de los servicios institucionales.
- Promover la excelencia de los recursos humanos.

CRÉDITO AGRÍCOLA DE HABILITACIÓN (CAH)

Entidad pública autárquica de desarrollo, que brinda servicios financieros preferentemente al sector productivo rural, y promueve la asistencia técnica y de organización a través de alianzas con el sector público y privado, buscando mejorar el ingreso, la capitalización de las unidades productivas y el acceso al mercado.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT)

Institución responsable de promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social. A su cargo está la adecuación de la estructura agraria promoviendo el acceso a la tierra rural, saneando y regularizando su tenencia, coordinando y creando las condiciones propicias para el desarrollo que posibilite el arraigo de productores beneficiarios. Debe configurar estrategias que integren participación, productividad y sostenibilidad ambiental.

SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SANIDAD ANIMAL (SENACSA)

Creado por Ley No. 2.426 del 28 de julio del 2004 como un ente autónomo y autárquico, es el servicio veterinario oficial de la República del Paraguay y, como tal, el organismo responsable de la elaboración, reglamentación, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión nacional de calidad y salud animal.

Su misión es apoyar la Política Pecuaria Nacional contribuyendo al incremento de los niveles de competitividad, sostenibilidad y equidad, mediante el fomento del desarrollo de la productividad a través de la protección, manutención y mejoramiento de la sanidad animal y de la calidad e inocuidad de los productos y subproductos de origen animal.

INSTITUTO PARAGUAYO DEL INDÍGENA (INDI)

Organismo encargado de la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el apoyo económico para su integración al proceso de desarrollo nacional, apoyo jurídico para garantizar su acceso a la propiedad de la tierra y provisión de recursos necesarios para una subsistencia digna.

Objetivos institucionales:

- Actualización de datos de comunidades indígenas y coordinar reuniones y actividades con otras entidades.
- Proveer a las comunidades de herramientas, semillas y técnicos a fin de promover el cultivo básico.
- Adquirir y transferir tierras a comunidades indígenas.

FONDO GANADERO (FG)

Institución encargada de consolidar el desarrollo sostenible de la cadena de valor ganadera a través del financiamiento de actividades con impacto en ella. Su prioridad es el financiamiento de pequeños y medianos productores.

SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD VEGETAL Y DE SEMILLAS (SENAVE)

Creado por Ley N° 2459, del 4 de octubre de 2004, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) es un ente autárquico formado a partir de la fusión de la Dirección de Defensa Vegetal, la Dirección de Semillas, la Oficina Fiscalizadora de Algodón y Tabaco y el Departamento de Comercialización Interna y Externa de Productos y Subproductos Vegetales. Estos organismos correspondían originalmente al Ministerio de Agricultura y Ganadería, hasta el inicio de actividades del SENAVE en 2005.

El SENAVE tendrá como misión apoyar la política agroproductiva del Estado, contribuyendo al incremento de los niveles de competitividad, sostenibilidad y equidad del sector agrícola, a través del mejoramiento de la situación de los recursos productivos respecto a sus condiciones de calidad, fitosanidad, pureza genética y de la prevención de afectaciones al hombre, los animales, las plantas y al medio ambiente, asegurando su inocuidad.

El SENAVE será el órgano de aplicación de los convenios y acuerdos internacionales relacionados a la calidad y sanidad vegetal, a las semillas y a la protección de las obtenciones vegetales y a las especies vegetales provenientes de la biotecnología, de los que Paraguay sea miembro o Estado parte.

Para cumplir con sus funciones de control, el SENAVE otorga o cancela los registros de importación de las empresas dedicadas a la producción o importación de agroquímicos; registra e inhabilita la inscripción de semillas; certifica la calidad y sanidad de los productos y subproductos vegetales en estado natural, orgánicos y convencionales, y las semillas. Registra, habilita y fiscaliza a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, encargadas de certificar los productos vegetales orgánicos. Además, registra, fiscaliza y audita los laboratorios acreditados, depósitos y los medios de transporte de plaguicidas en el país.

Objetivos institucionales:

- Contribuir al desarrollo agrícola del país mediante la protección, el mantenimiento e incremento de la condición fitosanitaria y la calidad de productos de origen vegetal.
- Controlar los insumos de uso agrícola sujetos a regulación, conforme a normas legales y reglamentarias.
- Evitar la introducción y el establecimiento en el país de plagas exóticas de vegetales.
- Preservar un estado fitosanitario que permita a los productos agrícolas nacionales el acceso a los mercados externos.

-
- Asegurar la calidad de los productos y subproductos vegetales, plaguicidas, fertilizantes, enmiendas, y afines, con riesgo mínimo para la salud humana, animal, plantas y medio ambiente.
 - Asegurar que los niveles de residuos de plaguicidas en productos y subproductos vegetales estén dentro de límites máximos permitidos.
 - Asegurar la identidad y la calidad de las semillas y protege el derecho de los creadores de nuevos cultivares.
 - Entender los asuntos vinculados con la biotecnología.

INSTITUTO PARAGUAYO DE TECNOLOGÍA AGRARIA (IPTA)

El Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), tiene como objetivo principal la generación, rescate, adaptación, validación, difusión y transferencia de la tecnología agraria, y el manejo de los recursos genéticos agropecuarios y forestales, a través del desarrollo de programas de investigación y de tecnologías que permitan elevar la productividad de los productos de origen agropecuario y forestal, a fin de potenciar su competitividad para el mercado interno como el mercado de exportación.



WWW.IADB.ORG/ES