

DESCARGA AQUÍ LAS  
INVESTIGACIONES  
DE BASE-IS



## INSTITUCIONALIZACIÓN DEL AGRONEGOCIO TRANSGÉNICO EN PARAGUAY



El presente estudio se trazó como objetivo general analizar el proceso de institucionalización del agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en el país, considerando los seis periodos presidenciales transcurridos en ese corte temporal.

En tal sentido, ha tomado como propósito de fondo describir las características de la economía política nacional basada en la agroexportación a partir de la incorporación institucional de la biotecnología transgénica, dada en el año 2001 y el impacto que este proceso ha tenido en la estructura agraria y ambiental. Con ello, se discute las características del Estado Paraguayo, y la posición del mismo en el sistema económico mundial en las primeras décadas del siglo XXI.

En este proceso se han articulado los intereses de la clase dirigente nacional con los del capital transnacional, a partir de políticas que buscan el consenso de la sociedad, entre las que se encuentran programas y proyectos agrícolas y ambientales. El correlato de este proceso ha sido un recrudescimiento de la coerción a partir de su aparato represivo con la criminalización de la lucha social en general, y la lucha por la tierra en particular.

BASE  IS

 Diakonia

 FUNDACION  
ROSA  
LUXEMBURGO

## INSTITUCIONALIZACIÓN DEL AGRONEGOCIO TRANSGÉNICO EN PARAGUAY



Leticia Arrúa, Lis García  
Guillermo Ortega

BASE  IS

# INSTITUCIONALIZACIÓN DEL AGRONEGOCIO TRANSGÉNICO EN PARAGUAY

Leticia Arrúa  
Lis García  
Guillermo Ortega

# AGRO- NEGOCIO- CIO

BASE  IS

## PUBLICACIONES RELACIONADAS

**RADIOGRAFÍA DE LA  
PRODUCCIÓN DE ARROZ  
EN PARAGUAY**  
Leticia Arrúa,  
Guillermo Ortega

**RADIOGRAFÍA DEL  
AGRONEGOCIO SOJERO.  
ANÁLISIS DE LA CADENA  
PRODUCTIVA DE LA SOJA  
Y SU IMPACTO EN PARAGUAY**  
Leticia Arrúa, Lis  
García Sarah Zevaco,  
Guillermo Ortega

**TRANSNACIONALES DE LA  
AGRICULTURA EN PARAGUAY**  
Leticia Arrúa

**ATLAS DEL AGRONEGOCIO  
EN PARAGUAY**  
Lis García, Claudia Ávila

**MUJERES Y AGRONEGOCIOS:  
UNA APROXIMACIÓN AL  
IMPACTO Y LAS  
ESTRATEGIAS UTILIZADAS**  
Elizabeth Duré,  
Marieje Palau

**MAPEANDO EL AGRONEGOCIO**  
Claudia Ávila, Airym  
Monroy Sarta

**AGRONEGOCIOS Y LA  
FACULTAD DE CIENCIAS  
AGRARIAS DE LA UNA**  
Ana Portillo



# **INSTITUCIONALIZACIÓN DEL AGRONEGOCIO TRANSGÉNICO EN PARAGUAY**

Leticia Arrúa  
Lis García  
Guillermo Ortega

Autores: Leticia Arrúa, Lis García, Guillermo Ortega  
Colaboradora: Sarah Zevaco  
Proyecto gráfico: Fábrica Memética  
Diseño y diagramación: Arandurá Editorial



Ayolas 807 esq. Humaitá  
Tel. (595-21) 451 217 Fax. (595-21) 498 306  
baseis@baseis.org.py  
www.baseis.org.py  
Asunción, Paraguay

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo solidario de la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo solidario de Diakonia



**Institucionalización del agronegocio transgénico en Paraguay.**  
(Asunción, BASE-IS, marzo de 2023).  
ISBN

Este material es de distribución libre y gratuita.

-  Copyleft.
-  Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.
-  Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).
-  No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.
-  Mantener estas condiciones para obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores y son de exclusiva responsabilidad de los autores.

# ÍNDICE

<b>Siglas y acrónimos</b> .....	14
<b>Introducción</b> .....	19
<b>1 Marco teórico</b> .....	25
<b>1.1 Agronegocio transgénico como expresión de la vía de desarrollo agroexportadora de Paraguay en el siglo XXI</b> .....	25
Latifundio y proceso histórico de acumulación por desposesión.....	26
La dependencia de la formación social paraguaya y la vía de desarrollo agroexportadora .....	30
<b>1.2 Neoliberalismo. Profundización de la dependencia como resultado del desarrollo del agronegocio transgénico</b> .....	34
Cómo se expresa la dependencia de la formación social paraguaya a partir de la estructura del agronegocio transgénico.....	35
El control alimentario como principal clave de la dependencia impuesta a la formación social paraguaya.....	37
<b>1.3 Proceso de institucionalización del agronegocio transgénico en Paraguay. Estado en debate</b> .....	40
El bloque histórico y Estado en Paraguay .....	41
Instituciones a nivel nacional: aparatos mediadores de la función hegemónica del Estado.....	48
<b>2 Marco metodológico</b> .....	53
<b>2.1 Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación</b> .....	53
Hipótesis de investigación .....	54

2.2	<b>Estrategia metodológica de la investigación</b> .....	54
3	<b>Principales políticas económicas nacionales aplicadas para la consolidación de la agroexportación entre los años 2001 y 2021</b> .....	58
3.1	<b>Antecedentes</b> .....	58
	Endeudamiento externo como factor determinante de la imposición de la arquitectura neoliberal en Paraguay .....	59
	Relaciones de poder en el periodo post golpe de 1989 .....	77
	Consenso de Washington en el marco de una economía en crisis fuertemente dependiente de capitales extranjeros, tras la dictadura stronista .....	80
	Derecho internacional americanizado. Firma de Tratados Bilaterales de Inversión .....	82
	Diseño económico-institucional a partir de la participación de Paraguay en la OMC .....	92
3.2	<b>Consecuencias de la arquitectura neoliberal en la economía nacional entre los años 90 y la primera década del siglo XXI</b> .....	98
	Liberalización de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) .....	98
	Política monetaria y tipo de cambio .....	100
	La matriz tributaria bajo las reformas neoliberales .....	106
	Características actuales en los impuestos del sector de los agronegocios .....	111
	Distribución de ingresos tras las políticas neoliberales de la década de 1990 .....	114
3.3	<b>Contraofensiva neoliberal y profundización de la vía de desarrollo agroexportadora</b> .....	118
	Políticas económicas del gobierno de Horacio Cartes (2013 – 2018) ....	118
	Políticas económicas del gobierno de Mario Abdo Benítez .....	134
	Distribución del ingreso tras la contraofensiva del capital y el golpe de Estado parlamentario del año 2012.....	150
4	<b>Principales políticas agrícolas y ambientales aplicadas para la consolidación del modelo agroexportador</b> .....	157
4.1	<b>Antecedentes. Políticas agrícolas y medioambientales de organismos internacionales</b> .....	157

4.2	<b>Instituciones orientadas a la consolidación de la vía agroexportadora en Paraguay en materia agrícola y ambiental</b> .....	160
	Características del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) .....	163
4.3	<b>Programas orientadores de la política agraria 2013-2023</b> .....	170
	Marco Estratégico Agrario (2013-2018) y Plan Estratégico Institucional. Política agrícola del gobierno de Cartes .....	170
	Marco de política del sector agropecuario 2030. Gobierno de Mario Abdo .....	183
4.4	<b>Características del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)</b> .....	192
	Presupuesto SENAVE .....	195
	Características de los principales programas del SENAVE .....	198
4.5	<b>Características del Consejo Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal</b> .....	202
4.6	<b>Características del Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA)</b> .....	216
	Proyectos de investigación desarrollados en el IPTA. Biotecnología y APP .....	217
	Presupuesto del IPTA.....	220
	Consejo Asesor del IPTA .....	223
4.7	<b>Características del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)</b> .....	228
	Antecedentes de la creación del INDERT .....	229
	Características generales del INDERT .....	231
	Plan estratégico del INDERT del gobierno de Mario Abdo Benítez .....	236
	Deficitario presupuesto del INDERT .....	237
	Junta Asesora INDERT .....	239
4.8	<b>Política Forestal y Ambiental en Paraguay</b> .....	240
	Sistema de Áreas Silvestres Protegidas SINASIP.....	242
	Ley N° 2524/04, Ley N° 3139/06, Ley N° 3663/08 y Ley N° 5045/2013 de control de deforestación .....	242
	Política Nacional sobre Cambio Climático .....	244

<b>4.9 Características del Instituto Forestal Nacional (INFONA)</b> .....	244
Presupuesto INFONA: características y composición .....	245
Junta Asesora del INFONA .....	250
<b>4.10 Características del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)</b> .....	253
Programas y proyectos del MADES.	
Plan Estratégico Institucional 2015 – 2018.....	255
Presupuesto MADES .....	260
<b>5 Políticas de criminalización del Estado en vinculación con la consolidación del modelo agroexportador</b> .....	263
<b>5.1 Marco político y jurídico de criminalización a nivel internacional</b> .....	264
<b>5.2 Leyes nacionales adecuadas para la criminalización</b> .....	266
<b>5.3 Consecuencias de la criminalización</b> .....	270
Un recuento importante sobre la criminalización a partir del año 2001 .....	270
Desalojos, imputaciones y judicialización de las organizaciones campesinas e indígenas .....	271
<b>Conclusiones</b> .....	273
<b>Bibliografía</b> .....	281
<b>Anexos</b> .....	289

## Índice de tablas

Tabla 1	Servicios financieros y técnicos del FMI entre las décadas de 1960 y 1970 .....	64
Tabla 2	Préstamos Stand-By del FMI a Paraguay entre las décadas de 1950 y 1960.....	65
Tabla 3	Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BM en Paraguay en la década de 1960 (dictadura stronista).....	68
Tabla 4	Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID en Paraguay en el sector de agricultura y desarrollo rural en la década de 1960 (dictadura stronista) .....	70
Tabla 5	Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID en Paraguay en el sector de agricultura y desarrollo rural en la década de 1970 (dictadura stronista) .....	71
Tabla 6	Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID en Paraguay en el sector de agricultura y desarrollo rural en la década de 1980 (dictadura stronista) .....	73
Tabla 7	Acuerdos comerciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en vigor.....	86
Tabla 8	Acuerdos Comerciales Extra Regionales en vigor .....	90
Tabla 9	Acuerdos Comerciales con negociación concluida pero aún en vigencia.....	92
Tabla 10	Derecho de propiedad intelectual. Leyes, instituciones y objetivos .....	94
Tabla 11	Leyes de inversiones en el marco de la reforma neoliberal de la década de 1990 .....	97
Tabla 12	Índice de exportaciones, importaciones e inserción externa en % en los años 1985, 1990, 1995 y 2000.....	103
Tabla 13	Desempeño del PIB por sectores entre 1976 y 2006.....	103
Tabla 14	Balanza Comercial en Paraguay entre los años 2001-2008.....	105
Tabla 15	Producto interno bruto trimestral (incluye binacionales) por sectores económicos., en En millones de guaraníes constantes de 2014 .....	106
Tabla 16	Peso del IVA en el conjunto de los ingresos tributarios en Paraguay entre los años 2003 - 2012 .....	110
Tabla 17	Estrategia de alianza con la República del Paraguay (EAP) para los años fiscales 2015-18. Marco de resultados sobre “Fortalecimiento de la resiliencia frente a los riesgos y la inestabilidad” .....	123

Tabla 18	Estrategia de alianza con la República del Paraguay (EAP) para los años fiscales 2015-18. Marco de resultados sobre “Fomento de la provisión de bienes y servicios públicos que favorezca a los pobres”.....	124
Tabla 19	Estrategia de alianza con la República del Paraguay para los años fiscales 2015-18. Marco de resultados sobre “Promoción de la integración de los mercados” .....	125
Tabla 20	Producto interno bruto trimestral (incluye binacionales) por sectores económicos, en millones de guaraníes constantes de 2014 .....	128
Tabla 21	PIB (precios de comprador) por sectores económicos en base al valor corriente (%) .....	129
Tabla 22	Exportaciones por principales productos del complejo sojero entre los años 2013 y 2018.....	130
Tabla 23	Ingresos tributarios del Estado Paraguayo entre los años 2013 y 2018 según tipo de impuesto.....	132
Tabla 24	Deuda Sector Público Total (DSPT) en millones de dólares entre los años 2013-2018 .....	133
Tabla 25	Producto Interno Bruto trimestral (incluye binacionales) por sectores económicos, en millones de guaraníes constantes de 2014, entre los años 2019-2021 .....	139
Tabla 26	Tipos de ingresos tributarios entre los años 2019-2021.....	141
Tabla 27	Saldo de la Deuda Sector Público Total (DSPT) en millones de dólares .....	144
Tabla 28	Porcentaje de recursos del crédito público con respecto al PGN 2019-2021 .....	149
Tabla 29	Población ocupada por trimestre y año según categoría ocupacional de la ocupación principal. Años 2018, 2019, 2020 y 2021 .....	153
Tabla 30	Fuente de financiamiento del MAG 2003-2012.....	168
Tabla 31	Presupuesto del sistema MAG 2003-2012. Presupuesto vigente en millones de guaraníes.....	168
Tabla 32	Presupuesto del Sistema MAG 2013-2018.....	174
Tabla 33	Fuente de financiamiento del MAG 2013-2018.....	176
Tabla 34	Presupuesto del Sistema MAG entre los años 2019-2021.....	184
Tabla 35	Presupuesto MAG comparativo 2021-2022, por fuente de financiamiento .....	185
Tabla 36	Fuente de financiamiento del MAG 2019-2021 .....	185
Tabla 37	Préstamos externos en ejecución por parte de organismos multilaterales, en dólares al 30/06/2022.....	186
Tabla 38	Distribución de los gastos del SENAVE de acuerdo al objeto del gasto- 2022.....	196

Tabla 39	Listado de eventos con modificación genética liberados comercialmente en el país.....	212
Tabla 40	Distribución porcentual de los gastos en I+D por objetivo socioeconómico en Paraguay 2001-2016.....	226
Tabla 41.	Distribución porcentual de los gastos I+D por tipo de investigación y por campo principal de conocimiento en Paraguay 2001-2016 .....	227
Tabla 42	Distribución de las categorizaciones del programa PRONII por campo principal de conocimiento y por sexo 2018.....	227
Tabla 43	Cantidad y características de las unidades productivas de agricultores familiares (AF) incorporados en los registros de la agricultura familiar, por región y total país .....	234
Tabla 44	Presupuesto INDERT 2013 – 2018 .....	237
Tabla 45	Presupuesto INFONA 2013 – 2021 (en millones de guaraníes) .....	246
Tabla 46.	Convenios interinstitucionales vigentes del INFONA.....	252
Anexo 1	Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BM en Paraguay en la década de 1970 (dictadura stronista).....	289
Anexo 2	Acuerdos Marcos de Comercio - Mercosur .....	294
Anexo 3	Tratados bilaterales de inversión.....	295
Anexo 4	Tratados con provisiones de inversión .....	298

## Índice Gráficos

Gráfico 1	Evolución del flujo de IED por sectores económicos entre 1996 y 2021 en Paraguay .....	100
Gráfico 2	Distribución de los ejes del PND 2030. Actualizado de acuerdo al peso presupuestario de los mismos en el año 2022 .....	135
Gráfico 3	Composición del presupuesto destinado al eje 2 “Crecimiento económico inclusivo” en el año 2022 .....	136
Gráfico 4	Tipo de interés del banco central .....	138
Gráfico 5	Deuda del sector público total entre los años 2018-2022, en millones de dólares .....	145
Gráfico 6	Distribución del desembolso* total del BID a las instituciones públicas paraguayas, para préstamos en ejecución al 30 de junio de 2022, en millones de dólares de Estados Unidos .....	146

Gráfico 7	Composición del presupuesto sustantivo del MOPC en el año 2022 .....	147
Gráfico 8	Asignación presupuestaria al conjunto de las instituciones públicas centrales y descentralizadas en el año 2022 .....	148
Gráfico 9	Gasto asignable del Ministerio de Hacienda en el año 2022 .....	148
Gráfico 10	Presupuesto General de la Nación del año 2022 analizado de acuerdo al grupo de objeto de gasto .....	150
Gráfico 11	Evolución del empleo en la agricultura en Paraguay.....	151
Gráfico 12	Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población) .....	155
Gráfico 12	Composición de los lineamientos político-económicos del MAG para la formación de su presupuesto anual .....	183
Gráfico 13	Distribución del presupuesto del “Proyecto de mejoramiento de la inserción en los mercados de los productores agrarios organizados y comunidades indígenas de la región Oriental” (PIMA).....	190
Gráfico 14	Distribución del presupuesto del programa mejoramiento de la agricultura familiar campesina e indígena .....	191
Gráfico 15	Distribución de los gastos del SENAVE - 2022 .....	197
Gráfico 16	Distribución de los gastos del SENAVE de acuerdo al objeto del gasto- 2022.....	197
Gráfico 17	Presupuesto para la Certificación y control de calidad de los insumos de uso agrícola, detallado por objeto del gasto - 2022.....	199
Gráfico 18	Presupuesto para los programas de Emergencia fitosanitaria, detallados por objeto del gasto - 2022 .....	201
Gráfico 19	Composición del presupuesto del IPTA por objeto de gasto 2022 .....	221
Gráfico 20	Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado a los gastos administrativos .....	221
Gráfico 21	Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado a las Investigaciones agropecuarias, de generación de conocimientos y tecnologías .....	222
Gráfico 22	Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado a la transferencia de Tecnología.....	222
Gráfico 23	Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado los servicios tecnológicos.....	223
Gráfico 24	Presupuesto ejecutado del INDERT año 2022 .....	238
Gráfico 25	Composición presupuestaria de la gestión gerencial del INDERT del año 2022 .....	239

Gráfico 26	Presupuesto del INFONA según objeto del gasto - 2022.....	246
Gráfico 27	Presupuesto del INFONA destinado a la gestión administrativa - 2022.....	247
Gráfico 28	Presupuesto del INFONA destinado a la Formación de técnico superior forestal.....	248
Gráfico 29	Presupuesto del INFONA destinado a la Fiscalización de recursos forestales.....	248
Gráfico 30	Presupuesto del INFONA destinado al Análisis de planes de aprovechamiento forestal.....	249
Gráfico 31	Presupuesto del INFONA destinado a la Asistencia técnica a productores rurales y otros del sector.....	249
Gráfico 32	Presupuesto del INFONA destinado al Equipamiento para el sistema nacional de monitoreo forestal.....	250
Gráfico 33	Composición general de los gastos del MADES.....	261
Gráfico 34	Composición general de los gastos de la gestión administrativas del MADES – 2022.....	261
Gráfico 35	Composición general de los gastos para la gestión de planes ambientales .....	262

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACE	Acuerdos de Complementación Económica
ADM	Archer Daniels Midland
AEC	Arancel Externo Común
AFC	Agricultura Familiar Campesina
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
AM	Acuerdo Marco Sobre Incorporación de Biotecnología Agrícola
APC	Asociación Paraguaya para la Calidad
APP	Alianzas Público-Privadas
APROSEMP	Asociación Productores de Semillas del Paraguay
APS	Asociación de Productores de Soja
ARP	Asociación Rural del Paraguay
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNF	Banco Nacional de Fomento
CAH	Crédito Agrícola de Habilitación
CAN	Censo Agropecuario Nacional
CAP	Coordinadora Agrícola del Paraguay
CAPECO	Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas
CAPPRO	Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas
CDB	Convenio por la Diversidad Biológica

CEPRA	Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria
CIPH	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
CMNUCC	Convención Marco de Las Naciones Unidas para el Cambio Climático
CN	Constitución Nacional
COMBIO	Comisión Nacional de Bioseguridad
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADERNA	Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales
CONAM	Comisión Nacional del Ambiente
CT	Corporación Transnacional
CVJ	Comisión de Verdad y Justicia
DAAF	Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar
DAP	Desarrollo Agrícola del Paraguay
DC	Dirección de Comercialización
DCEA	Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias
DDHH	Derechos Humanos
DEA	Dirección de Educación Agraria
DEAg	Dirección de Extensión Agraria
DEG	Derecho Especial de Giro
DGV	Dirección General de Vialidad-
DIAFPA	Desarrollo Integral de la Agricultura Familiar Paraguaya
DISE	Dirección de Semillas
DIT	División Internacional del Trabajo
EAP	Estrategia de Alianza País
ENBCS	Estrategia Nacional de Bosques para el Crecimiento Sostenible
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
ENPAB	Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad
FAPI	Federación para la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas
FCA	Facultad de Ciencias Agrarias
FECOPROD	Federación de Cooperativas de la Producción
FED	Reserva Federal de Estados Unidos
FEPASIDIAS	Federación Paraguaya de Siembra Directa para una Agricultura Sustentable

FEPRINCO	Federación de la Producción, la Industria y el Comercio
FFAA	Fuerzas Armadas
FIDA	Fondo Internacional de desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
FMI	Fondo Monetario Internacional
FTC	Fuerzas de Tareas Conjuntas
GATT	Generalizado de Aranceles y Comercio
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GESP	Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay - UBA
IAN	Instituto Agronómico Nacional
IBR	Instituto de Bienestar Rural
ICD	Indicadores Claves de Desempeño
IED	Inversión Extranjera Directa
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMAGRO	Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
INBIO	Instituto de Biotecnología Agrícola
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INFONA	Instituto Forestal Nacional
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola
IRAGRO	Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias
IRACIS	Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o De Servicios
IRE	Impuesto a la Renta Empresarial
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IZN	Iniciativa Zona Norte
JEM	Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
JIRCAS	Centro Internacional de Investigación de Ciencias Agropecuarias y Forestal del Japón

KOLfaci	Cooperación Coreana para la Alimentación y la Agricultura en América Latina
KOPIA	Programa de Corea para la Agricultura Internacional
MADES	Ministerio del Ambiente y Desarrollo
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEA	Marco Estratégico Agrario
MEI	Marco Estratégico Institucional
MERCOSUR	Mercado Común Del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MIPT	Modalidad de Inversión y Pago de Tecnología
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
NREF	Nivel de Referencia de Emisiones Forestales
OCIPT	Office of Coordination and Integral Planning of Transport
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OGM	Organismos Genéticamente Modificados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PARPOV	Asociación Paraguaya de Obtentores Vegetales
PEI	Proyecto Estratégico Institucional
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Proyecto De Inserción a los Mercados Agrarios
PND 2030	Plan Nacional de Desarrollo 2030
PNMCRS	Programa Nacional de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Programa de Producción de Alimentos

PRODERS	Programa de Desarrollo Rural Sostenible
PROEZA	Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático
PROMODAF	Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
REDD	Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques
RENABE	Registro Nacional de Beneficiarios
RENAF	Registro Nacional de La Agricultura Familiar
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENAVE	Servicio Nacional de Calidad Vegetal y de Semillas
SEPRELAD	Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero
SISNAM	Sistema Nacional del Ambiente
SOF	Sembrando Oportunidades Familia Por Familia
STICA	Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TBI	Tratados Bilaterales de Inversión
TCER	Tipo de Cambio Efectivo Real
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC	Tratados de Libre Comercio
TLCAN	Tratados de Libre Comercio de América Del Norte
UGP	Unión de Gremios de La Producción
UGR	Unidad de Gestión de Riesgos
UIP	Unión Industrial Paraguaya
UNICOOP	Central Nacional de Cooperativas
UNOPS	Oficina de Proyectos de las Nacionales Unidas
UPOV	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales
USAID	Agencia Para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
VAF	Vice Ministerio de Agricultura
VUE	Ventanilla Única de Exportación

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio trata acerca del proceso de institucionalización del agronegocio transgénico en Paraguay. En ese marco, la pregunta que ha guiado su desarrollo es *¿De qué manera se institucionalizó el agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en Paraguay?* Se ha decidido llevar adelante el corte temporal en el 2001 para el análisis de éste proceso, debido a que en ese año se promulgó la Ley de Importación de Eventos Modificados Genéticamente. Este hecho constituyó la primera normativa en regular la presencia de eventos transgénicos en el país.

El propósito de fondo es describir las características de la economía política nacional basada en la agroexportación, a partir de la incorporación institucional de la biotecnología transgénica y el impacto que este proceso ha tenido en la estructura agraria y ambiental. Con ello, se discuten las características del Estado paraguayo y la posición del mismo en el sistema económico mundial<sup>1</sup> en las primeras décadas del siglo XXI.

A partir de la definición del problema de investigación, se ha trazado como objetivo general analizar el proceso de institucionalización del agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en el país, considerando los seis periodos presidenciales transcurridos en ese corte temporal. Los objetivos específicos propuestos para tal fin son:

- Describir las políticas de los organismos internacionales sobre economía política nacional, vinculadas a las políticas agrarias y ambientales que marcan la agenda del agronegocio transgénico en el periodo estudiado.
- Detallar las políticas económicas nacionales aplicadas para la consolidación del agronegocio transgénico.
- Describir las principales políticas agrícolas y ambientales aplicadas para el afianzamiento del agronegocio transgénico.
- Identificar las políticas de criminalización del Estado paraguayo vinculadas al fortalecimiento del agronegocio transgénico.

<sup>1</sup> A partir de la división internacional del trabajo, categoría desarrollada en el marco teórico

El robustecimiento de la institucionalización del agronegocio transgénico en el periodo estudiado, se desarrolló con las características propias del neoliberalismo. Este escenario, marcado por la hegemonía del capital financiero, ha estado caracterizado por una ofensiva imperialista en busca del control territorial y de la producción alimentaria. Esto ha significado, una profundización de la dependencia de la matriz económica de Paraguay al modelo primario-exportador, en manos de corporaciones transnacionales.

Además, ha implicado el desarrollo de reformas estructurales (de primera y segunda generación), que han tenido como efecto la transnacionalización de las economías dependientes. Al respecto, Tomás Palau mencionaba que el conjunto de las medidas aludidas ha tenido *“un impacto general sobre la dependencia que el Paraguay acepta asumir, entre ellas la dependencia alimentaria”* (Palau, 2011).

En términos ideológicos los principios neoliberales dan prioridad absoluta al mercado y a las relaciones de propiedad, que privilegian al régimen alimentario corporativo, en nombre de la producción “eficiente”, del “libre comercio” y la supuesta búsqueda de la “seguridad alimentaria” global. Ello no ha hecho más que precarizar las condiciones de vida en los países periféricos.

Las posiciones ideológicas tendientes a favorecer la vía agroexportadora, han sido construidas por los centros de poder, con especial énfasis desde la década de 1970. Cabe destacar que los “centros de poder”, son definidos como un complejo hegemónico conformado por instituciones interconectadas<sup>2</sup>. Las mismas *“producen ideas y políticas con suficiente profundidad teórica y apoyo financiero para dominar el pensamiento y vastos campos de poder”* (Peet 2007, p. 32). Con ello dan sustento a las políticas de los Estados y sus instituciones, tanto en la dimensión económico-concreta con la dotación de préstamos; como en la dimensión ideológica, a través de la formulación de conceptos mediante los cuales se construyen “identidades colectivas”, con las que los grupos sociales son identificados.

Es decir, esas identidades asignan roles, metas y objetivos a los diferentes colectivos sociales. Un ejemplo al respecto constituye el concepto de *“pequeño productor”*, desarrollado a partir de políticas agrícolas financiadas por organismos multilaterales de crédito, aplicadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y apoyadas por los principales gremios de la producción. A partir de este concepto, se disputa el sentido del campesinado en tanto categoría política histórica. Una síntesis clara constituye un discurso del exministro de agricultura, Jorge Gattini, quien en el año 2013 había señalado: *“el campesinado ‘tiene que cambiar de chip’ para integrarse y no desaparecer del sistema de producción”*.

2 Tales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Por lo tanto, las políticas y programas agrícolas guiados por políticas económicas, siguen los intereses de la clase dirigente en vínculo con el capital transnacional, a partir de directivas impuestas por los organismos internacionales. El correlato de este proceso ha sido la coerción a partir del aparato represivo del Estado, con la criminalización de la lucha social en general, y la lucha por la tierra en particular.

El presente estudio se ha llevado adelante desde una perspectiva teórica enmarcada en la teoría marxista de la dependencia<sup>3</sup>. La misma se encuentra con la mirada fundamental de Tomás Palau sobre la formación social paraguaya, en diálogo con Mauricio Schvartzman. De tal manera, se utilizan categorías que forman parte de la teoría del Estado de Gramsci.

A partir de este autor se busca comprender el problema del Estado *“en forma compleja, no unilateral”*, debido a que este autor permite, *“por un lado, analizar las instituciones estrictamente estatales, la dimensión coercitiva, que están relacionadas a la legalidad, al orden, la soberanía, la represión, y al mismo tiempo, incorporar la dimensión consensual: el sentido común, la ideología, la cultura, la aceptación del orden”* (Lezcano 2014, p. 3).

En este marco, el Estado es comprendido como sociedad política más sociedad civil, es decir *“hegemonía acorazada de coerción”* (Gramsci, 2006 [1975]). Con ello, el poder del Estado se entiende como: *“el conjunto integral de actividades teóricas y prácticas mediante las cuales las clases dominantes no solo justifican y conservan su dominio— a través del monopolio legítimo de la violencia —, sino que logran también ganarse el consenso activo de aquellos a quienes dominan”* (Jessop, s/f)<sup>4</sup>.

En tal sentido, el proceso de institucionalización del agronegocio transgénico se comprende como la cristalización político-normativa en el Estado paraguayo de las relaciones sociales de producción. Las instituciones del Estado tienen la función de mediar la hegemonía del bloque de poder en el conjunto de la sociedad. El mismo está conformado en Paraguay por la oligarquía heredera de latifundios, el empresariado corrupto vinculado con el poder stronista del Partido Colorado, el narcotráfico —que controla territorios enteros y se encuentra enquistado en los más altos niveles del Gobierno, del Ejército, la Policía, el Ministerio Público y el aparato judicial— y las corporaciones transnacionales. (Palau, 2010).

En otras palabras, la actuación institucional del Estado tiene como objetivo lograr cohesión y consenso, de manera a realizar el proyecto histórico común del bloque de poder<sup>5</sup>. En términos prácticos, las políticas de las instituciones

3 A partir de los aportes de la lectura de Carcanholo sobre la teoría de Ruy Mauro Marini

4 En ese sentido el Estado y su accionar se ubican entre la estructura económica y la sociedad civil. De ahí que la sociedad civil y la sociedad política, en el sentido gramsciano, conforman la totalidad de la superestructura.

5 Atendiendo la complejidad de la vida intra estatal, que depende de las relaciones de fuerza dadas en diferentes coyunturas. Es decir, existen escenarios donde ganan fuerza posiciones más progresistas o regresivas; sin embar-

estatales, permiten tener una visión del Estado “*en acción*”<sup>6</sup> (Oszlak y O’Donnell, 1982).

A partir de esta mirada teórica, se ha analizado la puesta en marcha de la institucionalidad del agronegocio en el país considerando, por un lado, la función hegemónica del Estado, a través de la orientación del modelo de desarrollo que se encuentra plasmada en las principales políticas económicas, agrícolas y ambientales. Por otra parte, se analizó el marco represivo del Estado, en tanto contracara de su función hegemónica.

La estrategia metodológica del presente estudio consideró como unidades de análisis principales a las instituciones responsables de la aplicación de las políticas económicas, agrarias y ambientales. Así como representante de los principales gremios de la producción; informantes calificados en cada área temática; y dirigentes campesinos/as que disputan la orientación de la vía de desarrollo hegemónica en la actualidad.

El estudio cuenta con una finalidad descriptiva y constituye una investigación longitudinal debido a que el tiempo corresponde a una variable activa en el estudio. Tiene un tipo de escala nacional, considerando las políticas económicas, agrícolas y ambientales desarrolladas en este nivel. El mismo tiene una perspectiva mixta, ya que combina técnicas de recolección de informaciones cualitativas y cuantitativas.

Entre las técnicas cualitativas se desarrollaron entrevistas semiestructuradas y análisis documentales de artículos institucionales, académicos, periodísticos, sobre el marco de desarrollo de la institucionalización del agronegocio en Paraguay. Por su parte, las técnicas cuantitativas incluyen el procesamiento de las principales estadísticas oficiales de las Encuestas Permanente de Hogares (2017-2021) y del Censo Agrícola Nacional (aunque se encuentra desactualizado, ya que el último se llevó a cabo en el año 2008). Por lo tanto, las fuentes de datos han sido tanto primarias como secundarias. El análisis de la información se ejecutó en tres procesos concatenados de acuerdo a las necesidades de la investigación, tal como se observará en el apartado metodológico.

La estructura del mismo consta en primer lugar del marco teórico desarrollado en el capítulo uno, en el cual se discuten las principales categorías teóricas que presenta el problema de investigación. Se inicia a partir de la exposición de la mirada teórica sobre el agronegocio transgénico entendido como la expresión de la vía de desarrollo agroexportadora del Paraguay en el Siglo XXI. Luego se describen las características del neoliberalismo, entendido como la fase que enmarca históricamente la institucionalización del agronegocio transgénico en el país, en tanto proceso que ha profundizado la

6. el interés central del bloque del poder hegemónico mantiene su legitimidad, aunque son posibles fisuras.

7. En un proceso social en el que se entrecruzan complejamente con otras fuerzas sociales

dependencia económica de Paraguay —y los demás países de la región—. Y finalmente se describirán teóricamente las categorías de Estado y bloque histórico, para abordar el proceso estudiado a través de una perspectiva crítica que permita comprender qué lugar han ocupado las instituciones en el proceso de desarrollo del agronegocio transgénico en el país.

En el segundo apartado se describe el marco metodológico del proceso de investigación, caracterizado previamente. Posteriormente en el capítulo tres, se presentan y analizan las principales políticas económicas desarrolladas para la consolidación del modelo productivo agroexportador a través del estudio de leyes, entrevistas a informantes calificados, así como el análisis de estadísticas de información pública. Tal como se definió en los objetivos específicos, en el tercer capítulo se busca describir las implicancias de la dependencia económica paraguaya a partir del modelo agroexportador basado en la tecnología transgénica, en tanto principal base técnico-productiva<sup>7</sup> del mismo.

Por su parte, el análisis de las políticas agrícolas y medioambientales se desarrolla en el capítulo cuatro. En el mismo se describe el marco de desarrollo de esta dimensión de las políticas aplicadas en el país entre los años 2001 y 2021. Para el efecto se han realizado análisis de documentos y leyes, y procesamiento cuantitativo de estadísticas provenientes de información pública. Cabe destacar que, en el contexto neoliberal de los años 90, el mejoramiento tecnológico de la producción trasladó su núcleo desde la mecanización hacia las semillas genéticamente modificadas, esto ha implicado una adecuación institucional para la aprobación y regulación de los transgénicos, tanto en términos de bioseguridad como de protección intelectual de estas semillas como “*innovaciones tecnológicas*”. De esta forma se observa una reestructuración de los organismos vinculados a la regulación de la actividad agropecuaria, de las instituciones de investigación para la agricultura y las relacionadas al medio ambiente.

Un grupo de estas políticas ambientales está directamente vinculado a la regulación de la producción, registro y comercialización de los organismos genéticamente modificados y los relacionados a la explotación de la biodiversidad. Otro grupo -no directamente vinculado a los transgénicos- favorece al modelo productivo y profundiza la mercantilización irracional de la naturaleza. Las políticas vinculadas al sector forestal, al cambio climático y los servicios ambientales, también se trata en el capítulo cuatro, ya que lejos de evaluar los impactos del agronegocio para la sostenibilidad de los procesos ecosistémicos, son funcionales al avance de la frontera agrícola.

7. En ese marco se cuestiona: qué se entiende sobre desarrollo y crecimiento económico, pilares fundamentales de la narrativa neoliberal en términos económicos.

Por último, en el capítulo 5 se describen el marco normativo y político donde se enmarcan las nuevas formas de “criminalización” de los movimientos sociales y sus consecuencias, como expresión del carácter represivo que adopta el Estado, contracara que permite el avance de la vía de desarrollo agroexportadora.

Finalmente, en el último capítulo, donde se describen las principales conclusiones, se intenta llevar adelante una síntesis a partir del análisis de los principales hallazgos encontrados en cada dimensión estudiada, de manera a responder de qué manera se institucionalizó el agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en el Paraguay.

Frente a los nuevos desafíos planteados por la actualización en las formas de dominación, que se expresan en la institucionalidad estatal, la resistencia y organización de las comunidades campesinas e indígenas, por la defensa del territorio y el alimento, resultan fundamentales. En tal sentido se considera sustancial llevar adelante un verdadero proceso de memoria, verdad y justicia que tenga la posibilidad de transformar las relaciones de poder heredadas de la dictadura cívico militar, que ha configurado las bases de este modelo excluyente, para la construcción de un proyecto país con soberanía y dignidad para las mayorías sociales.

# 1 MARCO TEÓRICO

## 1.1 Agronegocio transgénico como expresión de la vía de desarrollo agroexportadora de Paraguay en el siglo XXI

El agronegocio constituye la expresión del modelo agroexportador de Paraguay, es decir, el principal pilar de la vía de desarrollo primario-exportadora y dependiente de capitales extranjeros. Es comprendido como: *“El complejo de actividades empresariales realizadas en el sector agrícola (entendido en un sentido amplio) para obtener ganancias. Se incluyen en él actividades agrícolas, ganaderas, forestales, industriales, comerciales (...). El agronegocio ha generado una larga cadena de procesos y de intermediarios entre productores y consumidores, que comprende las actividades de provisión, producción, acopio, comercialización, industrialización y distribución al consumidor (...)”* (Rojas, 2009, p. 15).

La categoría “vía de desarrollo” para los fines del presente estudio es comprendida como el resultado de la articulación de una base tecnológico-productiva con una trama social (unidad de lo político, ideológico, cultural e institucional) específica. La misma se conforma a partir de una determinada función hegemónica de las clases dominantes. Es decir, de la capacidad de convencimiento y movilización de éstas, respecto a sus fines históricos sobre el conjunto de la sociedad<sup>8</sup>. (Gramsci, 1999).

Cabe destacar que el agronegocio transgénico configuró la vía de desarrollo en Paraguay (y los demás países del Cono Sur) a partir de la década de 1990, en coincidencia con la implantación de políticas económicas neoliberales. Sin embargo, las principales características de la misma se impusieron en el país en la década de 1970, con la dictadura cívico-militar de Alfredo Stroessner, el Partido Colorado y las FFAA. Ésta a su vez, profundizó la estructura de tenencia de tierra latifundiaría basada en la dominación de capitales extranjeros,

<sup>8</sup> Esto a su vez tiene lugar sobre la base de una determinada relación de fuerzas entre el conjunto de las clases sociales

mantenida hasta la actualidad, y cuyo origen se encuentra en el proceso posterior a la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870). Tras este evento devastador para el país, se inició el problema de *'las personas sin tierra y tierras sin personas'*, en el marco de un periodo caracterizado por la recolonización de la formación social paraguaya (Pastore, 2013; Palau Viladesau et al., 2007; Vuyk, 2014; Rojas y Areco, 2017; Mandelik, 2015; Fogel, 1979; Galeano, 1982).

## Latifundio y proceso histórico de acumulación por desposesión

En el Paraguay el principal medio de producción es la tierra<sup>9</sup>, por lo tanto, la misma constituye el patrón predominante de organización del país. La distribución de tierra determina las relaciones sociales de producción que se establecen sobre ella<sup>10</sup>. En tal sentido, para Schwartzman lo decisivo en el problema de la distribución de tierras se puede analizar a través de: i) la ocupación territorial; ii) los montos de ocupación que les corresponde a clases y fracciones de clase que se desarrollan sobre su tenencia y rendimientos; iii) los tipos de producción y la orientación del destino del producto iv) los ingresos que el trabajo propio o ajeno sobre la tierra producen, entre otros (Schwartzman, 2017 [1988]).

Tal como se indicó previamente, la Guerra contra la Triple Alianza constituyó el medio de incorporar a Paraguay al proceso de acumulación originaria<sup>11</sup>, haciendo que campesinas/os e indígenas fueran arbitrariamente separadas/os de sus tierras, esencial medio de vida y producción. Por lo tanto, constituyó un proceso social, económico y político que configuró el modo de acumulación de capital a partir de su inserción dependiente del comercio internacional,

9 La desigualdad en la tenencia de la tierra es la contradicción fundamental en torno a la cual se expresan los demás conflictos sociopolíticos y económicos. De hecho, la tierra ha sido, a lo largo de la historia paraguaya, el principal motivo de convulsiones políticas y de protestas sociales.

10 En el país el 94% de la tierra agrícola se destina a la producción de rubros del agronegocio (rubros de exportación entre los que se encuentran los cultivos que forman parte del complejo de la soja transgénica, eucalipto, arroz y cría de ganado), mientras que solamente el 6% se destina a la agricultura campesina. De acuerdo al último Censo Agropecuario Nacional (CAN) realizado en el año 2008, los que poseían menos de 1 ha hasta 50 ha –considerada parte de la agricultura campesina– constituían 264.047 fincas y ocupaban 1.960.082 hectáreas de tierra. En el otro extremo, la minoría, 7.464 fincas ocupaban 26.367.463 hectáreas de tierra, con lo cual, la asimetría en la tenencia de la tierra se ha agudizado. Esto se evidencia en los datos emanados del índice de Gini: en el año 1981 era de 0,9218, pasó a 0,9344 en 1991, y a 0,96 en el año 2008, lo cual implica una desigualdad casi perfecta.

11 La acumulación originaria es definida como "Proceso histórico que antecedió y configuró la formación de la gran producción capitalista, separando de los medios de producción al productor. La acumulación originaria del capital va acompañada: a) de la ruina en masa de los productores de mercancías (sobre todo campesinos) y su transformación en individuos desposeídos, jurídicamente libres, carentes de medios de subsistencia y, por ende, obligados a vender su fuerza de trabajo a los capitalistas; b) de la acumulación de riquezas monetarias en manos de determinadas personas, riquezas necesarias para erigir empresas capitalistas. La llamada acumulación originaria no es, pues, más que el proceso histórico de separación entre el productor y los medios de producción" (Marx, 2009).

denominado por Izá Pereira como el primer ciclo de extranjerización del país (Izá Pereira, 2018).

Ello ha ubicado históricamente al país como proveedor de materias primas, en la periferia de la División Internacional del Trabajo (DIT)<sup>12</sup>, más específicamente en el marco del sistema agroalimentario mundial. El mismo se encuentra en la actualidad dominado por corporaciones transnacionales del agronegocio, en un contexto de subordinación geopolítica, donde la integración del Paraguay al desarrollo del capitalismo agrario se ha dado desde la década de 1960<sup>13</sup> en relación de dependencia del Brasil, país vecino con mayor desarrollo relativo. Es decir, una dinámica geopolítica marcada por el subimperialismo (Vuyk, 2013).

El mismo ha marcado las características de la integración del Paraguay al desarrollo de la modernización conservadora de la producción agrícola en manos de capitales extranjeros –principalmente brasileños– y del comercio internacional subordinado y dependiente<sup>14</sup>. Para Schwartzman, la penetración brasileña<sup>15</sup> debe ser entendida como la penetración del "desarrollo" capitalista por vía de la modernización conservadora de la agricultura, con las características propias de la acumulación capitalista en una economía primaria, dependiente y subordinada al capital extranjero (Schwartzman, 2017; Rojas, 2014).

Es importante destacar que este proceso ha tenido un correlato internacional, ya que entre las décadas del 60 y 70 el capital internacional transformó al mundo rural –particularmente– en beneficio del sector de las finanzas, a partir de la subsunción de la agricultura a la lógica del capital en toda América Latina, en un contexto determinado por la presencia de dictaduras cívico-militares en la región. Éstas han sido funcionales a la reprimarización de las economías, con la apropiación de tierra, territorio, bosques, agua, biodiversidad, etc. (Almeyra, 2014).

De tal manera, a partir de la dictadura de Stroessner<sup>16</sup> se reforzó la dependencia de la matriz productiva paraguaya, e implicó el segundo ciclo

12 La categoría "DIT" se remonta al siglo XVII y divide a los países entre los que acompañaron la revolución productiva y el movimiento del capital, y aquellos que, al no conseguir revolucionar su base productiva, asumieron una posición subordinada debido a su estructura productiva heterogénea, aunque diversificada, que produce una tendencia a la concentración de renta y un mercado de trabajo limitado (Carleial, 2012).

13 Argentina desempeñó el papel hegemónico en la región, desde finales del siglo XIX hasta mediados de la década del 50 (Scavone Yegros y Brezzo, 2010).

14 Tal como se verá en los próximos apartados.

15 Según datos de Laíno (1977) desarrollados en el libro Contribuciones al Estudio de la Sociedad Paraguaya (Schwartzman, 1988), se estimaba que en el año 1971 residían en los Departamentos de Alto Paraná, Caaguazú y Amambay entre 25 y 30 mil colonos brasileños, en 13 colonias. Para 1976 se estimaba que la población brasileña en Paraguay había ascendido a 130 - 160 mil personas, lo cual representaba el 6% de la población nacional (Schwartzman, 2017 [1988]).

16 Tal como Schwartzman (1988) ha indicado, la misma configuró las bases económicas sobre las que se asienta la formación social paraguaya en la actualidad, con la profundización de la economía basada en las agroexportaciones y un proceso de concentración de la tenencia de la tierra en manos de capitales principalmente extranjeros.

de extranjerización del país (Izá Pereira, 2018). En términos de la producción agrícola y la economía primario-exportadora, este ciclo tuvo como pilar de desarrollo la denominada “Revolución verde”<sup>17</sup> en el marco de la guerra fría, donde Estados Unidos llevó adelante programas para lo que denominaron el “desarrollo de los países” que forman parte de la periferia del sistema económico mundial<sup>18</sup>.

En Paraguay, la dictadura stronista “obediente a las sugerencias de la embajada norteamericana había firmado la carta de Punta del Este y admiraba las innovaciones tecnológicas de la ‘revolución verde’” (Palau, 2011 p. 94). Algunos de los programas que formaron parte de este proceso han sido el Plan Nacional del Trigo y el Plan Ganadero, los mismos representaron el primer esfuerzo para generar la agricultura empresarial (Schvartzman, 2017 [1988]). En ese escenario se profundizó la desigualdad en la tenencia de la tierra, a través del reparto de parcelas entre sectores cercanos a la estructura que sostuvo el régimen dictatorial. Esas parcelas son conocidas como **tierras malhabidas**, cuya situación se ha mantenido hasta el presente, junto a las relaciones de poder impuestas durante la dictadura stronista.

Sobre esta base, durante el stronismo surgió y se consolidó la burguesía agraria nacional<sup>19</sup>, y apareció por primera vez el capital agrario expresado en la moderna empresa agrícola a gran escala de la mano de agroempresas de capital brasileño. A partir de este proceso, la dictadura stronista impulsó la especialización residual de productos primarios a manos de empresas agrícolas extranjeras, de manera subsidiaria, dependiente, con lo cual el excedente adicional producido por la renta de grandes extensiones de tierra fue apropiado por éstas. Las mismas están vinculadas con todo el proceso de acumulación de capital, ya que se encuentran presentes en las demás etapas de la cadena productiva (o extractiva). En ese marco, la participación del Estado y sus instituciones “representó a la nueva clase asociada al capital internacional” (Schvartzman, 2017[1988]).

De acuerdo a Schvartzman, la consolidación de esta clase configuró las condiciones que derivaron en el golpe de Estado de 1989. Éste representó una ruptura del orden y no de la organización, ya que las bases económico-sociales no fueron cuestionadas. En su lugar, el gobierno de Andrés Rodríguez planteó “la aceleración del crecimiento capitalista de la economía, en las condiciones

17 Este modelo de producción agrícola, tiene su origen en la crisis económica mundial de 1929/30. En ese contexto, el gobierno de Estados Unidos invirtió fuertemente en el desarrollo científico de la agricultura, para aumentar la productividad de alimentos (Otero, 2008). La superproducción agrícola hizo que los excedentes fueran exportados y se transformaran, por lo tanto, en un elemento estratégico de la política exterior de este país, luego de la Segunda Guerra Mundial.

18 Así como programas de “ayuda” a la restauración de las economías europeas.

19 Mientras tanto, se dio una segmentación de los productores rurales quienes se insertaron en un subproletariado rural a partir del proceso de descomposición del campesinado.

de dependencia y del predominio de la producción primaria que fueron impuestas durante la dictadura” (Schvartzman, 2015 [1989]).

Por lo tanto, con Lorena Izá Pereira es posible decir que el golpe del 89, abrió el tercer ciclo de extranjerización, a través de políticas económicas propias del neoliberalismo basadas en “el libre cambio, el control del gasto público, libre comercio, reforma crediticia, entre otras medidas”. Las mismas “contribuyeron al desarrollo de la acumulación capitalista en las condiciones en que el Paraguay se había desenvuelto en las últimas décadas previas al 89, junto a la mejora de las condiciones de desarrollo del sector de la agroexportación y agroindustrias” (Schvartzman, 2015 [1989], p. 64).

El tercer ciclo que configura la presente fase histórica se caracteriza por la consolidación del agronegocio principalmente de capital brasileño en la producción de soja<sup>20</sup> en Paraguay, a partir de la biotecnología transgénica como base técnico-productiva de la producción agraria (Izá Pereira, 2018).

La biotecnología transgénica constituye una de las principales expresiones de la base técnico-productiva a partir de la cual se ha desarrollado el modelo agroexportador en el país desde hace más de dos décadas. Con ello, junto a la entrada de las reformas neoliberales en los años 90, ingresaron semillas transgénicas<sup>21</sup> de manos de corporaciones transnacionales del agronegocio, como correlato de la desregulación global del mercado de commodities ocurrida en ese periodo (McMichael, 2012).

Este proceso implicó el avance de la frontera del cultivo de soja transgénica junto a una creciente dependencia de productos importados, el incremento del precio de las tierras y la presión externa del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) en la formulación de políticas económicas (Palau y otros, 2009 [2007])<sup>22</sup>.

Su desarrollo se inscribió en el segundo proceso de “revolución verde”<sup>23</sup>, a partir de la unión de la biotecnología con la ingeniería genética, promoviendo

20 Y recientemente, por la expansión del capital uruguayo, sobre todo en el Chaco, debido al aumento de la extranjerización del territorio uruguayo por empresas argentinas (Izá Pereira, 2020).

21 En términos de la definición científica, la biotecnología transgénica tiene como principal aspecto la creación de organismos genéticamente modificados (OGM) mejor conocidos como transgénicos. Éstos son organismos creados en laboratorio con ciertas técnicas que consisten en la transferencia, de un organismo a otro, de un gen responsable de una determinada característica, manipulando su estructura natural y modificando así su genoma. El genoma a su vez, está constituido por conjuntos de genes, y las diferentes composiciones de estos conjuntos determinan las características de cada organismo. Vale resaltar que no existen límites para esta técnica. Es posible crear combinaciones nunca imaginadas entre animales, plantas, bacterias, etcétera. En estos organismos el impacto potencial no sólo lo constituye la presencia de un gen novedoso en ellos, sino la posibilidad o probabilidad de que el gen sea transferido a las variedades silvestres y criollas.

22 Con el desarrollo de producción agrícola empresarial basada en el uso de semillas transgénicas, agrotóxicos y siembra directa, el problema de ocupación territorial y la tenencia de la tierra empezó a estar estrechamente ligado a problemas ambientales que tienen impacto directo en la salud humana. Los problemas ambientales y sanitarios que se desarrollaron como consecuencia de la ampliación de la frontera agraria con biotecnología transgénica, se encuentran expresados en las crisis ecológica, climática, sanitaria, alimentaria, económica y política que configuran las principales características del contexto actual.

23 Desarrollado en la década de 1990, tal como se describe previamente.

transformaciones significativas en la productividad de la agricultura mundial (Ceccon, 2008).

En términos geopolíticos, este desarrollo se explica en la orientación del excedente del capital financiero, hacia el sector agrícola con el objetivo de reproducción del capital, en el marco de las innovaciones tecnológicas desarrolladas en la industria biotecnológica (Rojas, 2016).

La soja transgénica resistente al glifosato (conocida como soja Roundup Ready 1 – RR1), ingresó a Paraguay ilegalmente desde Argentina y Brasil<sup>24</sup> a finales de la década de los 90s. Llegó al país tardíamente con respecto a los demás países de la región, de manera desordenada y discontinua<sup>25</sup>. Con ello, se inició una nueva época en la vía de desarrollo agroexportadora del país, controlada por corporaciones transnacionales, las que emergieron como actores hegemónicos del agronegocio. Este proceso se cristalizó y legitimó a partir del desarrollo de leyes y políticas estatales de manera directa en los primeros años del siglo XXI.

En tal sentido, en el presente estudio se toma como hito que marca el corte temporal de institucionalización del agronegocio transgénico en el país, la legalización de la importación de semillas transgénicas ocurrida en el año 2001, lo cual reformuló y/o actualizó las condiciones de la dependencia de la formación social paraguaya.

## La dependencia de la formación social paraguaya y la vía de desarrollo agroexportadora

De acuerdo a Tomás Palau, la vía de desarrollo agroexportadora condiciona una fuerte dependencia económica de la formación social paraguaya. En ese sentido Carcanholo señala la especificidad que define la condición dependiente<sup>26</sup> es la inserción subordinada de las economías periféricas en la lógica mundial de la acumulación capitalista. La misma configura el desarrollo de mecanismos estructurales de transferencia del valor que es producido en esas economías, pero que es realizado y acumulado en el ciclo del capital de las economías centrales (Carcanholo, s.f.). Marini<sup>27</sup> explica la dependencia a partir

24 Tanto Argentina como Brasil vivieron la consolidación del agronegocio en sus territorios con la producción de soja transgénica al que posteriormente se uniría el capital uruguayo. Mientras tanto, en Paraguay este proceso llegó de forma discontinua y desordenada (Rojas, 2016).

25 Dicho evento transgénico de soja, fue conocido en el país como "soja Maradona", en referencia al jugador de fútbol argentino, que tenía la capacidad de vencer cualquier defensa y hasta conquistar la Copa del Mundo transgrediendo las reglas del juego (Hetherington, 2016).

26 "Con base en la teoría de Marx sobre el modo de producción capitalista, en la teoría clásica del imperialismo, y en algunas otras obras pioneras sobre la relación centro-periferia en la economía mundial" (Carcanholo, s.f.).

27 Estas características se encuentran articuladas con las especificidades históricas del capitalismo contemporáneo, donde se comprende el centro y periferia como elementos contradictorios de una misma unidad dialéctica, el capitalismo mundial; identificación de los condicionantes estructurales de la dependencia; necesidad de articula-

del intercambio desigual en el plano del comercio mundial. Esta categoría es releída por Carcanholo a partir de la especificación de tres mecanismos de transferencia de valor desde las economías dependientes a las economías centrales en el plano de la circulación/realización del valor producido<sup>28</sup>:

i. En un primer nivel: desnivel en la productividad de las mercancías que son producidas tanto en una 'economía central' como en otra 'economía dependiente', lo cual permite un primer mecanismo de transferencia de plusvalor producido en la última y apropiado/acumulado en la primera, debido a los diferentes grados de productividad con los que se produce una misma mercancía. Como la mercancía es vendida por el valor de mercado, o social, según el tiempo de trabajo socialmente necesario, los capitales con productividad mayor que la media, venderían sus mercancías por el valor de mercado<sup>29</sup>. Estos se apropian de un plusvalor que sobrepasa el que ellos mismos produjeron, es decir, de un plusvalor extraordinario o plusganancia. Así, en este nivel de abstracción más elevado, la ley del valor –en el plano de la economía mundial– implicaría que economías que tienen capitales con productividad por debajo de la media mundial, tenderían a producir más valor de lo que realmente consiguen apropiarse.

ii. En un segundo mecanismo de transferencia de valor de menor abstracción, considerando los intercambios mercantiles en el marco de la competencia entre distintas esferas de producción<sup>30</sup>, se tiene el surgimiento de una ganancia extraordinaria para aquellos sectores que trabajan con mayor productividad en relación a la media de la economía. A partir de los cálculos realizados se demuestra que

*"los sectores que producen sus mercancías específicas con composición orgánica del capital (productividad) por encima de la media van a presentar un precio de producción de mercado por encima de los valores de mercado y, por tanto, van a vender sus mercancías por un precio que les permitirá apropiarse de más valor de lo que producen. Lo contrario ocurre para aquellos sectores que producen sus mercancías –distintas de las producidas en los primeros sectores– con productividades por debajo de la media de la economía como un todo. Aquí tenemos el segundo mecanismo de transferencia de valor. Como los capitales en las economías dependientes tienden, en promedio, a tener productividades por debajo de la media de todos los sectores de la economía mundial, ocurre la transferencia de una parte del plusvalor producido en las economías dependientes, que será apropiada, bajo la forma de una ganancia*

ción dialéctica de estos condicionantes con distintas especificidades coyunturales; rol central de la superexplotación de la fuerza de trabajo (Marcelo Carcanholo, s. f.).

28 Aunque relacionados, refieren a niveles de abstracción distintos en el proceso de los intercambios mercantiles.

29 Este autor observa que eso solo es posible en sectores de producción con composición orgánica del capital igual a la media de la economía (mundial, en este caso específico del que estamos tratando) y, además, que presentan una demanda por su mercancía equivalente al volumen de producción.

30 En los sectores a partir de los cuales Marx ha trabajado, como la formación de los precios de producción y de la tasa media de ganancia (Carcanholo, s/f).

media superior al plusvalor producido, por los capitales operantes en las economías centrales”<sup>31</sup> (Carcanholo, s/f).

iii. El tercer mecanismo de transferencia y último nivel de abstracción a partir de los intercambios mercantiles, se relaciona con el monopolio y los precios efectivos de mercado.

“Cuando determinados capitales tienen un grado de monopolio razonable en sus mercados específicos, eso hace que con ellos puedan mantener, por determinado tiempo, precios de mercado por encima de los precios de producción de mercado, sosteniendo temporariamente volúmenes de producción por debajo de las demandas. Como los precios de mercado estarían, en esa situación, por encima de los precios de producción, más allá de las oscilaciones coyunturales, esos capitales podrían apropiarse de una ganancia efectiva por encima de la media, una masa de valor apropiado más allá del que, de hecho, fue producido por esos capitales” (Ibid).

En el plano de la circulación de mercancías, se hacen visibles las distintas formas de inserción en la economía mundial—es decir en el plano del comercio mundial, del intercambio desigual— a partir de estos tres mecanismos de transferencias de valor identificados por Marini y releídos por Carcanholo. Los mismos posibilitan la comprensión de la dependencia estructural que se basa en la tendencia de las economías centrales a contar con mayor composición orgánica del capital en relación a la media (de su sector y otros sectores de la producción) a partir de la cual tienden a apropiarse de un valor producido por capitales que operan en economías dependientes (ya sea por mayores grados de productividad o monopolio de producción). La misma obliga a estas economías a configurar la acumulación de capital en base a un mecanismo de compensación del plusvalor transferido. Éste constituye para Marini la superexplotación de la fuerza de trabajo<sup>32</sup>.

Por lo tanto “no se trata de una nación explotando a otra”, sino de capitales que actúan en una u otra economía específica, independientemente de sus “nacionalidades”, si es que “nacionalidad del capital” tiene algún sentido.

Carcanholo expresa con Marini que “ese ‘mecanismo de compensación’ sería la única forma del capitalismo dependiente para desarrollarse (capitalistamente), lo que comprueba la especificidad (objetiva y, por tanto, categorial) del capitalismo dependiente”.

Cabe destacar que más allá del mecanismo de intercambios desiguales, hay otras formas de transferencia de valor de la periferia para el centro, en el marco de la intensificación del recetario neoliberal como plataforma de gobierno en los países de América Latina y la intensificación de la desreglamentación y apertura financiera; debe destacarse que “el capital extranjero, en la forma de

31 Marini relaciona ese mecanismo con el monopolio de producción de mercancías con mayor composición orgánica del capital por capitales operantes en las economías centrales.

32 Se trata de una categoría específica de la economía dependiente, aunque opera en cualquier economía capitalista—en cuanto forma de aumento de la tasa de plusvalor— incluso en las centrales.

inversión directa, tiende a repatriar lucros y dividendos, y por lo tanto, remite valor creado en la periferia para el centro” (Dias Carcanholo, 2005).

A fin de llevar adelante una síntesis esquemática del desarrollo del capitalismo dependiente, se pueden apuntar los siguientes componentes que se encuentran articulados de manera dialéctica<sup>33</sup>: (i) superexplotación de la fuerza de trabajo; (ii) transferencia de valor hacia las economías centrales en el nivel del comercio internacional; (iii) transferencia de (plus) valor para las economías centrales por otras cuentas (pago de intereses y amortizaciones de deudas, transferencia de utilidades y ganancias, pago de royalties, etc.); (iv) elevada concentración de ingresos y riqueza; y (v) empeoramiento de los problemas sociales.

Por lo tanto, los capitalismo dependientes tienen restricción para una dinámica interna de acumulación porque, si una parte del valor producido por ellos es transferida, se crea una imposibilidad estructural de acumular internamente ese valor, ese capital. Este proceso de transferencia de valor define, para la economía dependiente, un requisito que la caracteriza como economía dependiente, que es profundizada en la fase neoliberal del desarrollo capitalista.

El neoliberalismo constituye una de las especificidades del capitalismo contemporáneo, por lo tanto, la dependencia se encuentra directamente vinculada a la implementación de la estrategia neoliberal de desarrollo a sus economías<sup>34</sup>. De acuerdo a Carcanholo: “Esto ocurre, básicamente, porque en esta coyuntura histórica, el neoliberalismo ahonda los mecanismos de transferencia de valor que caracterizan estructuralmente la inserción dependiente de estas economías en el capitalismo mundial. En su proyecto, el neoliberalismo contiene los procesos de privatización, extranjerización del aparato productivo (liberalizando la actuación de los capitales transnacionales) y apertura externa, tanto comercial como financiera” (Carcanholo, 2019, p. 11).

En específico, “en América Latina el capitalismo contemporáneo impuso un ajuste estructural que hizo que, en la división internacional del trabajo, la economía volviera a un patrón de inserción caracterizado por la especialización de su estructura productiva y de sus exportaciones, en productos primarios, basados en recursos naturales, con bajas productividades, en términos medios, y aún con fuerte presencia de capital extranjero”<sup>35</sup> (Carcanholo, s/f).

33 En función de los distintos momentos históricos por los cuales ha pasado (y pasará el capitalismo mundial), es posible pensar una historicidad de la dependencia.

34 Distintas coyunturas se presentaron en la dependencia contemporánea: desde los años 70 del siglo pasado, con las primeras experiencias en las dictaduras militares del cono sur americano; en los años 80, con los programas de ajuste estructural liderados por el FMI y el Banco Mundial; en los 90, con la implementación del llamado Consenso de Washington; y, en el siglo XXI, cuando las consecuencias estructurales de todos esos periodos fueron profundizadas en un momento de crisis (pero no de término) de la ideología neoliberal.

35 En tal sentido, “El capitalismo contemporáneo reconstruye el proceso de acumulación con base en la reestructuración productiva, la aceleración del tiempo de rotación del capital, los procesos de liberalización, privatización y apertura externa, el aumento de las transferencias de valor producido en las economías dependientes y apropiación

## 1.2 Neoliberalismo. Profundización de la dependencia como resultado del desarrollo del agronegocio transgénico

El periodo que abarca el presente estudio está caracterizado por la fase neoliberal del modo de producción capitalista. El neoliberalismo constituye la forma histórica específica de cómo el capitalismo se reconstruyó desde su última gran crisis estructural (finales de los años 60 e inicio de los 70). Es decir, ha implicado una estrategia de la clase dominante a nivel global frente a la misma (Gambina, 2010).

Como se ha señalado en el apartado anterior, en América Latina el neoliberalismo profundizó el carácter dependiente de las economías, debido a que acentúa los mecanismos de transferencia de valor; en otras palabras, agudiza los diversos mecanismos estructurales que definen la condición dependiente. Es decir, una mayor parte del valor producido por las economías de países periféricos, es crecientemente acumulada en los capitalismo centrales, en función de la estrategia neoliberal de desarrollo (Carcanholo, 2019).

Esto se da debido a que la apertura comercial ocurrida en el país y la región en la década de 1990, y luego de la crisis de 1998/2000, hace explícitas las diferencias de productividad que existen entre los capitales que actúan en las economías dependientes y los que están produciendo, en economías con medidas más elevadas de composición orgánica del capital. Esto por ejemplo genera, para un cierto valor del tipo de cambio, déficits comerciales estructurales con el pasar del tiempo (Ibid).

Con ello, el neoliberalismo puede ser resumido en una triple composición: transnacionalización, desindustrialización y reprimarización de las economías dependientes. Así en todo el período neoliberal (contemporáneo), los condicionantes estructurales de la dependencia fueron profundizados en los países de América Latina (Carcanholo, 2019). De acuerdo a Zibechi, el neoliberalismo tuvo dos oleadas importantes en la región:

*“La primera de estas oleadas estuvo caracterizada por las privatizaciones y el desmonte de los Estados nacionales a favor del capital financiero y de las grandes multinacionales del Norte, en particular las europeas. Ese primer neoliberalismo fue frenado en gran medida por una oposición organizada en movimientos sociales<sup>36</sup>. Sin embargo, tras la crisis mundial*

do en las economías centrales, las políticas económicas a favor del capital y los más ricos (Reagan y Thatcher), y la expansión de la lógica de valorización del capital ficticio”

36 La primera oleada tuvo lugar –en la mayoría de los casos– en la década de 1990, determinada por la ofensiva de las políticas neoliberales y la resistencia de los movimientos sociales contra dichas medidas; “los movimientos sociales, viejos y nuevos, se destacaron en la resistencia contra los gobiernos neoliberales y sus programas de privatizaciones, de retracción del Estado en los planos económico y social, de apertura acelerada de la economía,

de los años 1998-2002, avanza en el continente una nueva oleada neoliberal. La deuda externa ya no se encuentra en el centro del debate, lugar que ahora ocupa el papel del continente en las estrategias de acumulación de capital. A grandes rasgos, observamos fuertes inversiones en minería y la expansión de los cultivos de soja [...] se trata de una “reprimarización” de las exportaciones tras una crisis que dejó maltrecho el vulnerable aparato industrial regional” (Zibechi, 2007, p. 5).

En ese marco, Luis Rojas siguiendo a Tomás Palau, planteó que la economía paraguaya en la década de 1990 fue ajustada de acuerdo a las necesidades de la economía mundial, a partir de los mandatos de la hegemonía neoliberal. Con ello, se ha profundizado el carácter dependiente y subordinado de la formación social paraguaya, la toma de decisiones económicas –e incluso políticas– se trasladó a grupos de poder dependientes de los capitales transnacionales (Rojas, 2011).

Este proceso se llevó adelante –en términos institucionales– a partir de la implementación de reformas neoliberales (de primera y de segunda generación). Las mismas han sido profundamente regresivas, es decir, han impactado en el incremento de la concentración de los ingresos y los factores productivos<sup>37</sup> (Ibid).

### Cómo se expresa la dependencia de la formación social paraguaya a partir de la estructura del agronegocio transgénico

La dependencia económica se expresa en las dinámicas económico-sociales de los principales recursos a través de los cuales se acumulan ganancias en la formación social paraguaya y, por lo tanto, estructuran la economía nacional: la tierra, la energía, que tiene como correlato una superexplotación de la fuerza de trabajo, sobre la base del endeudamiento externo (Vuyk, 2018).

En lo que se vincula directamente a la producción agroexportadora, la dependencia se expresa en todos los niveles de la cadena que la compone, y que constituye la columna vertebral de la economía paraguaya. La misma se encuentra estructurada a partir de corporaciones mayormente multinacionales, desde la década de la 1990.

Tomás Palau (2011), describía a la cadena de su conformación a partir de cuatro eslabones. El primero de ellos lo constituye el conglomerado de empresas proveedoras de insumos para la producción agropecuaria (semillas y material genético en general, fertilizantes, biocidas, maquinarias, combustibles, bancos

de dinamización del desarrollo centrado en la exportación y en el consumo de bienes de lujo, y de precarización de las relaciones de trabajo” (Sader, 2009).

37 Esto se puede ver con claridad en la orientación de las reformas impositivas implementadas entre 1990 y la actualidad. Las mismas han sido y son claramente favorables a los sectores de mayores ingresos, desplazándose la carga tributaria principalmente sobre la clase trabajadora.

y financieras, y otros). Este sector de los agronegocios está notablemente concentrado en pocas corporaciones multinacionales, entre ellas se encuentran ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, firmas transnacionales que en conjunto conforman el “ABCD” del agronegocio, cuya actividad marca el rumbo de la agroindustria en el país (Palau, 2011; Arrúa et al, 2020).

Un segundo eslabón está formado por *empresas que se dedican a la exportación de las materias primas*. En el Paraguay la presencia de éstas es prácticamente monopólica y transnacionalizada. En promedio, alrededor del 60% de las exportaciones está en manos de 5 gigantes del comercio de materias primas, entre las que se encuentran Cargill y ADM —que forman parte del ABCD del agronegocio— junto a las compañías COFCO de capital chino, SODRUGESTVO de capital ruso y desde el año 2020, GLENPAR del grupo GLENCORE, corporación que se dedica a la extracción de materias primas en todo el globo, con serias denuncias de violación a los DDHH en varios países<sup>38</sup> (Cargill, ADM, Bunge y Dreyfus controlan el 85% de la soja exportada) (Ibid).

De tal manera, en los segmentos estratégicos de mayor rentabilidad, tienen predominio casi total las transnacionales provenientes de países centrales, mientras que los procesos propios de la producción en sí, son llevados adelante por empresas de países de la región. (Costa, 2015). En este punto, cabe destacar que, de acuerdo a Palmisano y Teubal (2020) a la luz de Serfati (2001), el agronegocio es motorizado de manera solapada tras el velo de la lógica financiera y los mercados de futuros, por lo que la producción primaria, concentrada en Paraguay en la producción de granos y oleaginosas<sup>39</sup> ha sido uno de los sectores más afectados por el proceso de financiarización, en el marco de la intensificación de las relaciones de intercambio (Palmisano y Teubal, 2020).

Por un lado, debido a que el mercado global se convirtió en el objetivo principal de comercialización de estos productos, por lo cual las decisiones productivas de quienes se dedican a las commodities se encuentran “*cada vez más encerradas en la red de restricciones y oportunidades creadas por las ‘finanzas globalizadas’*” (Serfati, 2001, p. 166).

En la actualidad se lleva adelante un proceso que tiene como característica una megafusión corporativa vinculada con corporaciones que forman parte de la tecnología digital. Detrás de estas operaciones de las megafusiones por

38 Palau (2011), señalaba de manera esquemática otros dos eslabones: el constituido por las empresas propiamente procesadoras de alimentos y bebidas, que procesan un altísimo porcentaje de lo que se consume en el planeta (Unilever, Nestlé, Danone, Grupo Altria (Kraft y Philip Morris), ADM, PepsiCo, Tyson Food, Coca Cola) Finalmente, el último eslabón antes que el alimento llegue al consumidor está formado por las multinacionales vinculadas a la distribución (mayorista y minorista) de alimentos (entre las que se encuentran Walmart, Carrefour, Tesco, Kroger, Royal Ahold y Costco). Las principales cadenas de supermercados en el Paraguay se encuentran en tratativas con algunas de las citadas más arriba y probablemente serán adquiridas por ellas. Lo descrito hasta acá es lo que podría llamarse el “núcleo duro”

39 Pero en la región toma también cuerpo en combustibles fósiles, minerales, etc.

parte de las corporaciones como Monsanto o Syngenta, se encuentran grandes corporaciones de inversión y gestión de activos provenientes del sector financiero, como BlackRock y otros, que desarrollan inversiones especulativas en las corporaciones transnacionales poseedoras del control del 100% del mercado de transgénicos y las dos terceras partes del mercado de agrotóxicos y semillas.

A la par se desarrolla globalmente un proceso de digitalización de los sistemas alimentarios<sup>40</sup>. Esto implica la transformación de la información a códigos binarios que pueden almacenarse y reorganizarse en computadoras, es decir, se transforman en mercancías. Este proceso se ha llamado “digitalización”, o con más precisión, “datificación”, es decir, conversión de todo tipo de información a datos y macrodatos legibles por sistemas informáticos<sup>41</sup>

En tal sentido, McMichael señala que, en la medida en la que la agricultura y sus productos son absorbidos por las cadenas financieras, la combinación de cultivos físicos se vuelve cada vez más irrelevante para los cálculos de las ganancias financieras. Con ello, las decisiones productivas reflejan un cálculo financiero de la sala de juntas con poca preocupación por las asignaciones entre cultivos para alimentos o combustibles y/o la integridad del medio ambiente (McMichael, 2012).

## El control alimentario como principal clave de la dependencia impuesta a la formación social paraguaya

Con lo anterior es posible decir que la especificidad de la dependencia de Paraguay, se expresa en el lugar que ocupa en la producción agroalimentaria a escala global. El régimen alimentario corporativo (1970s-presente) especifica el proyecto neoliberal de la liberalización agrícola vía mecanismos de ajuste estructural. El mismo se ha llevado adelante a partir de normas de la Organización Mundial del Comercio, las cuales han alentado la agroexportación a escala global. Este proceso se ha desarrollado a partir del requisito explícito realizado a los Estados en el Sur global a abrir sus economías al comercio intencional de alimentos —dominado por el norte global— desmantelando protecciones para el sector agrícola y adoptando protecciones a la propiedad intelectual (Mc Michael, 2012).

40 En el marco general de digitalización de todos los procesos productivos

41 La “datificación” es la transformación de cualquier tipo de información en materia prima para la acumulación de capital. La creación de valor ocurre al vender los datos y macrodatos, pero también al producirlos y al usar trabajo totalmente impago para producirlos. La datificación sirve al capitalismo de dos formas: es un proceso de producción en sí mismo y es también un potenciador de las injusticias. Fuente: Los desafíos frente a la digitalización de la producción agrícola.

Con ello, McMichael afirma que el concepto “régimen alimentario” sitúa el ordenamiento global de la producción alimentaria internacional, a partir de relaciones de circulación y consumo con específicas coyunturas histórico-mundiales institucionalizadas (McMichael, 2009).

En este marco, resulta clave comprender la producción agroalimentaria desde una mirada geopolítica, a partir de la cual es posible entender que, tal como señalaba Palau: “*los alimentos constituyen un arma en un mundo en guerra*”. Este posicionamiento fue expresado claramente en “*documentos elaborados por think tanks norteamericanos que precedieron a los programas de gobierno de Reagan (1981-89) y Thatcher (1979-90)*”. Es importante para la comprensión del caso paraguay verificar que “*muchos de esos postulados fueron posteriormente (1989) incluidos en el Consenso de Washington*”<sup>42</sup> (Palau, 2011).

Por lo tanto, Palau (2009 [2007]) señala que es importante comprender al complejo sojero transgénico como “*parte de un proyecto de dominación de claro corte imperial que busca asegurar para los EEUU, la Unión Europea y China, el control de recursos estratégicos para garantizar el lucro de sus corporaciones y el alto nivel de consumo para su población a través de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales*” (TLC y OMC) (Palau et al., 2009 [2007], p. 51).

En este sentido, este autor afirma: “*Es un proceso que se preparó desde hace tiempo por estrategias de la geopolítica norteamericana, y se hicieron cuerpo en la década de los 70s, momento en el que se reafirmó a partir del terrorismo de Estado la asignación de proveedora de materias primas de origen agropecuario, principalmente de soja, a nuestra región geográfica*” (Palau, 2012, p. 319).

De tal manera y tal como se ha visto previamente, la imposición del agronegocio como forma productiva hegemónica, formó parte de un proceso de re-primarización económica en la región, de la mano de dictaduras cívico militares a través de las cuales se ensayó la aplicación de políticas económicas neoliberales a partir del terrorismo de Estado, hegemónicas hasta el presente.

Este proceso se dio en un contexto en el cual el capital financiero profundizó la DIT<sup>43</sup>, a través de la expansión de exportaciones de materia prima principalmente agrícola, por parte de la región. Este proceso respondió además a una estrategia del capital industrial para volcar la producción de los químicos sobrantes luego de las dos guerras mundiales, a la agricultura.

En otras palabras, se trató de la imposición —a través de la exportación a los países periféricos— de un modelo agrícola intensivo en energía y capital, a

42 Esto ha tenido y tiene para el interés de Estados Unidos tres aristas principales: el control político de las poblaciones, el control económico de los recursos naturales de esos países y garantizar las sobreganancias de las multinacionales que deben operar con total libertad de mercado en estos territorios controlados (Palau, 2011).

43 Esta distinción deviene sobre todo por las posiciones desiguales de los países en la DIT (División Internacional del Trabajo), con lo cual se comprende que, el proceso a través del cual el capitalismo se desarrolla en la periferia y en especial en los países de América Latina, no es el mismo que se desarrolla en los países de Europa y en Estados Unidos de América. De tal manera, se interpreta la condición dependiente de las sociedades periféricas, como la paraguay, como un desdoblamiento propio de la lógica de funcionamiento de la economía capitalista mundial

partir de la aplicación de nuevos mecanismos de producción, consistentes en: i) la utilización de cultivos híbridos y otras variedades de alto rendimiento, ii) el aumento de la mecanización y, iii) la utilización de fertilizantes y pesticidas agroquímicos (Costa, 2015).

De esta forma, las empresas responsables del desarrollo de la agroindustria en el Norte Global—principalmente radicadas en Estados Unidos—aumentaron la acumulación de ganancias a partir del control de territorios en América Latina en los que, por un lado, era posible la producción de materias primas agrícolas; y, por otro, constituyeron, nuevos mercados para exportar sus tecnologías y excedentes de producción. Por lo tanto, estas empresas — en conjunto con las políticas del gobierno de Estados Unidos — pasaron a organizar el desarrollo de la producción agrícola “moderna” en los países receptores de los programas inscriptos dentro de la Revolución Verde (Ibid).

Este proceso se acentuó en la década de 1990, con la liberalización comercial y financiera, que ha fortalecido el modelo agroexportador, productor de *commodities* de escaso valor agregado para el mercado internacional, reforzando a la vez la dependencia de las importaciones de bienes básicos e industriales, y la vulnerabilidad frente a los precios internacionales y los inestables flujos financieros.

Este proceso tomó nuevos ribetes luego de la crisis del 2007-2009, lo cual implicó una reestructuración del régimen alimentario, anticipada con la relocalización a gran escala de la agroindustria en el sur global, acelerado por la ‘anulación’ del mercado mundial (prohibiciones de exportación, inversiones en el extranjero).

Tras la crisis mencionada, se volvió a desarrollar una contraofensiva de control de la tierra y el territorio en América Latina, conducida a través de las siguientes características: tierras baratas cada vez más accesibles a través de nuevas formas de diplomacia ambiental —protocolos de compensación/ Mecanismo de Desarrollo Limpio, intervenciones de gobernanza del Banco Mundial— la crisis climática y alimentaria impulsan los biocombustibles y las soluciones de la “agricultura para el desarrollo” implican a las tierras del sur y financiarización. Facilitar esta transición, son políticas acomodaticias de los gobiernos de turno, complejos de biocombustibles público-privados y mandatos de gobernanza de las autoridades públicas en relación con la titulación de tierras, legitimando nuevas iniciativas para el desarrollo industrial (Da Costa y McMichael, 2005).

En este punto es importante advertir que, tal como señala McMichael, entre los años 2007 y 2009, así como el año 2020 —marcado por la pandemia— expresa una crisis de la acumulación neoliberal (McMichael, 2012). De acuerdo a este autor, la misma está profundamente arraigada en las crecientes contradicciones ecológicas —cambio climático antropocéntrico, agotamiento del combustible fósil— lo que, combinado con el aumento de los precios de

los alimentos, aumenta los costos reproductivos del capital y los costos de infraestructura de los Estados.

Por lo tanto, siguiendo a este autor, esta crisis no solo impulsa y justifica la inversión en tierras offshore en nombre de abordar la escasez de alimentos y energía alternativa, sino que también la capitalización agroindustrial abre una frontera de inversión para el capital en una era de financiarización. Es decir, desde el ángulo de la política económica, la crisis de acumulación bajo el neoliberalismo se expresa en *“racionando lo que queda de naturaleza, a través de mecanismos históricamente específicos”*. (McMichael, 2012)

Esta situación profundiza los nuevos procesos de acumulación del capital (Harvey, 2005). En este escenario, los alimentos y los bienes comunes de la naturaleza se constituyen en objetos de especulación bajo la hegemonía del sistema financiero, lo cual reedita las estrategias de dominio en los territorios con altas ganancias de las empresas agroalimentarias, energéticas y financieras del norte global (Rubio, 2014).

### 1.3 Proceso de institucionalización del agronegocio transgénico en Paraguay. Estado en debate

En el marco del presente estudio, el proceso de institucionalización del agronegocio transgénico se comprende a partir de la cristalización de las relaciones sociales de producción en la estructura del Estado paraguayo. En tal sentido, para los fines del presente trabajo, las instituciones del Estado tienen la función de mediar la hegemonía del bloque de poder en el conjunto de la sociedad..

Para iniciar, es importante subrayar que el Estado, con sus contradicciones y autonomía relativa de actuación, se comprende como el resultado dialéctico del modo de producción capitalista, basado en una relación social clave: la explotación de la fuerza de trabajo<sup>44</sup>. Tal como se vio previamente, este modo de producción configura la dependencia de los países periféricos en el marco del comercio internacional. (Carcanholo, 2019).

Cabe destacar que la relación dominante capital-trabajo se encuentra constituida a partir de otras relaciones sociales que permiten la reproducción ampliada del capital, donde la articulación entre el patriarcado, el colonialismo y la instrumentalización de la naturaleza *“operan como formas de opresión/ explotación que son fundamentales en la forma concreta de producción del capital”*.

<sup>44</sup> Los capitalistas pagan la fuerza de trabajo para que esta produzca más valor de lo que se requiere para producir un equivalente a sus sueldos, lo cual implica el plusvalor, es la base de las ganancias de los capitales.

*Esto significa que estas otras relaciones, que son en realidad la misma, operan como fuentes de conflictos y contradicciones que hacen a la esencia”* (Féliz 2017, p. 175).

El Estado ha consolidado y replicado en el tiempo, la construcción social e histórica de la división entre producción (de valor) y reproducción/cuidado (de la fuerza de trabajo) (Ibid). Si bien el patriarcado ha preexistido al capitalismo, éste se ha consolidado sobre la base de aquel. Desde autoras feministas críticas, se ha demostrado de manera clara cómo la instauración del capitalismo se basó en la escisión entre trabajo productivo y reproductivo, así como el despojo del poder de las mujeres tras el violento proceso de acumulación por desposesión (Federici, 2011; Cielo y Vega, 2015; Dalla Costa y James, 1972).

En tal sentido, la desposesión territorial para la acumulación del capital en sus continuas reediciones en los países periféricos de la economía mundial, debe entenderse como parte de reconfiguraciones sociales, políticas y económicas del sistema económico capitalista basado en la dominación patriarcal y colonial<sup>45</sup> (Federici, 2011). Con ello, la subordinación colonial y de género ha formado parte de la función del capital, debido a que la expansión de las relaciones capitalistas se ha desarrollado históricamente en base a la expropiación de territorios y de los saberes de las mujeres, del control sobre sus cuerpos a partir de la naturalización de las tareas de ‘cuidado’.

Sobre la base de comprensión de la articulación de los distintos sistemas de dominación, opresión y explotación, se desarrollarán a continuación los elementos teóricos centrales para el análisis del Estado en Paraguay a partir de las categorías gramscianas “bloque histórico” y “hegemonía”.

### El bloque histórico y Estado en Paraguay

A partir de Gramsci se busca comprender el problema del Estado *“en forma compleja, no unilateral”*, debido a que este autor permite, *“por un lado, analizar las instituciones estrictamente estatales, la dimensión coercitiva, que están relacionadas a la legalidad, al orden, la soberanía, la represión, y al mismo tiempo, incorporar la dimensión consensual: el sentido común, la ideología, la cultura, la aceptación del orden”* (Lezcano 2014, p. 3).

<sup>45</sup> En varios textos escritos a finales de la década de 1990 y comienzos de los 2000, Federici da cuenta de los procesos de liberalización económica en los países periféricos de la economía mundial, consistentes en mecanismos de expropiación, desmantelamiento, desempleo masivo, desinversiones, privatizaciones y encarecimiento de la vida. A partir de estos procesos las mujeres de los países periféricos se convertirían, una vez más, en comunes. La misma señala que el nuevo ciclo de acumulación llevado adelante por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a partir de la imposición de programas de ajuste estructural, tuvo como base una nueva ofensiva contra lo que Federici denomina “los comunes”, donde se encuentra la tierra, el agua, los saberes, la alimentación, los bosques, las plantas, el cuerpo. Esto implicó una reestructuración de la reproducción y, como explica esta autora, las mujeres se encontraron en la primera línea de fuego

Desde esta perspectiva, la categoría “bloque histórico” aportada por este autor, habilita un marco de comprensión para profundizar en el análisis del Estado y sus instituciones. Desde este enfoque, existe una unidad de los elementos de la formación social<sup>46</sup>. El bloque histórico es conformado y representa la relación inseparable de la estructura y la superestructura, es decir, del vínculo orgánico<sup>47</sup> entre ambas categorías. Es importante advertir que ésta constituye una relación imbricada, no es ni reflejo ni determinación<sup>48</sup>.

Este autor expresa: “Un bloque histórico se conforma con la estructura y las distintas superestructuras” o mejor “se conforma a través de la relación entre la sociedad política y la sociedad civil y los debates internos dentro de la sociedad civil por lograr la hegemonía” (Gramsci, 2006 [1975]). En el planteo de Gramsci se constituye un bloque histórico cuando existe hegemonía de una clase fundamental.

Comprende a la superestructura como una totalidad compleja en cuyo seno distingue: sociedad civil y sociedad política. La sociedad política es el conjunto de instituciones que componen la burocracia estatal, es decir, el Estado en sentido estricto. El Estado -desde la teoría de Gramsci- es un organismo en el que se unifican las clases dirigentes (Ibid).

La coerción es el elemento que distingue a la sociedad política, es decir, la clase dominante se sirve de la sociedad política para mantener el orden vigente y su posición preeminente, por medio de la coerción y la violencia, principalmente a través de los aparatos represivos del Estado como la policía, las fuerzas armadas, las cárceles y los tribunales. Este autor consideraba que la dominación de clases en una sociedad no se da únicamente a través de la violencia y la coerción, sino también a través de la organización del consenso (Ibid).

La sociedad civil es la que se encarga de generar y sostener este consenso de las clases dominantes a partir de la construcción de hegemonía (Ibid). La sociedad civil es el conjunto de organismos privados a través de los cuales el grupo dominante ejerce la función de consenso (hegemonía), mientras que a la sociedad política, prolongación de la sociedad civil, le corresponde la función de coerción o dominio directo, complementaria de la anterior. Schwartzman –a la luz de Gramsci– define a la sociedad civil como la dirección de clase de la sociedad (Schvartzman, 2017 [1987]).

46 La formación social constituye el “conjunto de relaciones que con el desarrollo de un modo de producción se van determinando históricamente entre éste, su superestructura política e ideológica, aspectos de otros modos de producción y de otras superestructuras” (Bobbio, Matteucci y Pasquino 1998, p. 663). La formación social -según Schwartzman- se constituye sobre la conjunción activa y recursiva de dos grandes sistemas: el de relaciones económicas (base) y el de dominio y dirección social (superestructura) (Schvartzman, 2017 [1989]).

47 El vínculo orgánico de la estructura y superestructura será asegurado en su funcionamiento por los intelectuales (definidos como administradores de la superestructura)

48 De acuerdo a Portantiero (1999) la categoría de bloque histórico habilitó para Gramsci la superación de la dicotomía existente entre la estructura y superestructura, que puede dar lugar a una relación de causalidad mecanicista, haciendo caer a la teoría marxista en los criticados vicios del determinismo positivista.

Al respecto, Daniel Campione afirma que en la teoría gramsciana del Estado, “los componentes de hegemonía y de coerción coexisten en el tiempo y en el espacio, como partes integrantes de la «supremacía» de una clase que pasa a ser dirigente sin dejar de ser «dominante» (dotada de poder coercitivo), y despliega su poder sobre un espacio social más amplio que el de los aparatos estatales formalmente reconocidos como tales, dando lugar a la configuración de una sociedad donde, como dice el propio Gramsci, hay democracia en la relación con algunos sectores sociales, y dictadura en el vínculo con otros: un grupo social es dominante de los grupos adversarios que tiende a «liquidar» o a someter, incluso con la fuerza armada, y es dirigente de los grupos afines y aliados” (Campione, 2015, p. 15).

Estas características del Estado en la teoría gramsciana forman parte de la categoría *Estado ampliado* o *Estado integral* que consiste en el conjunto de actividades teórico-prácticas mediante las cuales las clases dominantes justifican y mantienen su dominación, y logran, además, el consenso activo de las clases y grupos subalternos. Por lo tanto, el Estado es sociedad política más sociedad civil, es decir hegemonía acorazada de coerción (Gramsci, 2006 [1975]).

En tal sentido, de acuerdo a Bob Jessop, el poder del Estado es definido por Gramsci como: “el conjunto integral de actividades teóricas y prácticas mediante las cuales las clases dominantes no solo justifican y conservan su dominio, sino que logran también ganarse el consenso activo de aquellos a quienes dominan” (Jessop, s/f)<sup>49</sup>.

### i. Hegemonía y bloque de poder en Paraguay

La hegemonía<sup>50</sup> es entendida por Gramsci como la “dirección intelectual y moral” de la sociedad por parte de la clase dominante, legitimando su posición de preeminencia en la sociedad y organizando el consenso de los grupos dominados. Si bien la hegemonía es ético-política y se ejerce en el plano de la sociedad civil, es también económica y guarda relación con la función del grupo dirigente en la esfera productiva. Por lo tanto, existe una unidad entre la sociedad política y la sociedad civil. La misma guarda relación con el plano estructural -las relaciones económicas- y superestructural -relativo a la dimensión jurídico-política<sup>51</sup> (Gramsci, 2006 [1975]).

En tal sentido, de acuerdo a González, la concepción de “hegemonía” formulada por Gramsci construyó un sistema tricotómico, a partir del cual puso en tensión los elementos político, económico e ideológico del poder

49 En ese sentido el Estado y su accionar se ubican entre la estructura económica y la sociedad civil. De ahí que la sociedad civil y la sociedad política, en el sentido gramsciano, conforman la totalidad de la superestructura.

50 De acuerdo a Natalia Alvarez, el término ‘hegemonía’ tiene su origen etimológico en la palabra griega “eghesthai” que significa ‘conducir, ser guía, ser jefe’. Esta autora expresa que “eghemonía” en la Grecia antigua se comprendía como la dirección suprema del ejército (Alvarez Gómez, 2016).

51 Con lo cual, la historia de los Estados nacidos en el siglo XIX es la historia de las clases dirigentes.

(González, 2017). La misma puede ser sintetizada en aquel momento en que un grupo decide *“crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías ‘nacionales’”* (Gramsci 1980, p. 158).

La hegemonía tiene su centro de irradiación desde el Estado, por lo cual Gramsci sostiene que *“cada Estado es ético en cuanto una de sus funciones más importantes es la de elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel que corresponde a las necesidades de desarrollo de las fuerzas productivas y, por consiguiente, a los intereses de las clases dominantes”* (Gramsci, 1980, p. 154).

Este es el momento en que una clase decide además de dominar, dirigir a la sociedad. Dirigirla significa también construirla, educarla, *“elevar a la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral”* (Gramsci 1980, p. 154). Para ello, la clase dirigente *“pide el consenso, pero también lo «educa» por medio de las asociaciones políticas”* (Gramsci 1980, p. 155). Así se traza la diferencia entre clase dominante y dirigente. Clase dominante es la *“detentadora de la mera fuerza coactiva”*, en cambio dirigente es la que gobierna *“con el consenso de los gobernados, pero con un consenso organizado”*. La primera situación es una dictadura, en cambio la segunda es la situación de un régimen de gobierno con hegemonía<sup>52</sup> (Gramsci, 1980).

En el caso paraguayo, Quevedo en su estudio sobre Schwartzman, interpreta que lo que ha ocurrido históricamente en la sociedad paraguaya constituye la primera situación. Esto se explica en la debilidad constitutiva de una clase fundamental, hegemónica, existente en el desarrollo histórico de la formación social paraguaya. Por lo tanto, ésta ha sido sustituida por la presencia dominante del Estado (Quevedo, 2014).

En ese marco, el periodo que abarca la fase posterior a la guerra contra la Triple Alianza y la década de 1940, constituyó el fracaso de un ensayo liberal<sup>53</sup> tendiente a la constitución de una clase social hegemónica, debido a que las bases económicas del mismo fueron la propiedad de la tierra ociosa y el control del capital extranjero. Con ello, los terratenientes locales y la burguesía comercial se desarrollaron de manera débil en estado permanente de formación. Esto explica para Schwartzman, la profunda inestabilidad

52 De acuerdo a la teoría gramsciana, cuando la sociedad civil y la política están igualmente desarrolladas, se establece entre ellas un lazo orgánico y la clase fundamental desempeña efectivamente la “dirección moral e intelectual” de toda la sociedad, expandiendo su ideología a todo el sistema social. Por el contrario, en formaciones sociales donde la sociedad civil es “primitiva y gelatinosa”, el control de la sociedad sigue la vía de la toma del aparato coercitivo del Estado. Estas dos formas de relación entre sociedad civil y sociedad política determinan dos modalidades de dirección social: en el primer caso, la dirección hegemónica, expresada como democracia formal, cuando existe una “dirección moral e intelectual” de una clase fundamental, y en el segundo caso, la dictadura, cuando la sociedad política es independiente a causa de la ausencia de una clase dirigente.

53 Que ha tenido su cimiento en la Constitución de 1870 (Pastore, 2013).

institucional del periodo mencionado (1870-1940)<sup>54</sup>. En ese periodo se desarrolla la fundación de los partidos de la oligarquía terrateniente, proceso que inauguró la conformación del poder civil luego de 1870. El mismo fue subalternizado efectivamente por el poder militar a finales de la década de 1930. Así, el Estado suplió la ausencia de una clase fundamental, a partir del control de las fuerzas militares. Con ello, el vacío hegemónico por parte de una clase fundamental, explica la duración de la dictadura stronista<sup>55</sup>.

Como se ha visto previamente, durante la década de 1970, la dictadura stronista amplió y profundizó el proceso de acumulación capitalista a través de la desposesión de los principales medios productivos del país (tierra y agua con su potencial hidroeléctrico), lo cual tuvo como correlato el crecimiento de una burguesía nacional. Ésta alcanzó un grado de poder económico y de organización inédito, a partir de la privatización del Estado. Al respecto, Schwartzman (1989) expresó:

*“Los empresarios paraguayos han sistematizado y rigORIZADO su pensamiento, hasta tal punto que hoy puede decirse han adquirido cierta independencia para orientar, hacer planteos e influir sobre aspectos no solo económicos, sino también sociales y políticos, fuera de los aparatos del Estado, desde sus mismos portavoces y entidades de organización sectorial. La creciente independencia de la burguesía nacional entró en colisión con la sociedad política y empezó a disputarle la dirección “intelectual y moral” de la sociedad”* (Schvartzman 2015 [1989], p. 40).

Esta disputa no pudo ser resuelta en el seno de la propia dictadura stronista. El golpe desarrollado entre el 2 y 3 de febrero de 1989 dio lugar a una apertura política que implicó un punto de partida para la transferencia de la dirección social a una burguesía nacional lo suficientemente consolidada para pretender hacerse cargo de la dirección del sistema hegemónico en la sociedad civil y subordinar a la sociedad política<sup>56</sup>. Por lo tanto, el golpe de febrero no constituyó ninguna ruptura, sino que se trató de una moderación de la crisis por medio del reordenamiento del mando social, es decir, una crisis de orden (Schvartzman 2015 [1989]).

La resolución de la misma se orientó a “encajar” la base económica y social con el aparato estatal. Schwartzman caracterizaba al proceso de “transición democrática” como un reordenamiento interno de la organización, una actualización del sistema de hegemonía orientada a corregir el retraso

54 Los partidos tradicionales estaban en estado permanente de crisis interna y no podían consolidarse porque las clases mismas, a las cuales representaban, no estaban consolidadas. La Guerra del Chaco no hizo sino acelerar el colapso de la dirección civil, estableciendo las condiciones para que las Fuerzas Armadas, debido al prestigio adquirido en la victoriosa guerra, asuman el control del Estado y la dirección de la sociedad en su conjunto.

55 Además de la persistencia del autoritarismo político en la historia paraguaya. En otros países latinoamericanos, en donde pudieron formarse clases fundamentales, pudieron constituirse –al menos durante determinados periodos históricos– gobiernos democráticos.

56 La cual empezó a asumir el lugar de coerción de la sociedad civil, o el complemento coercitivo de la hegemonía de la burguesía nacional

histórico de la sociedad civil con relación a la sociedad política. En ese sentido expresaba:

*“La transición democrática en estas condiciones será siempre restringida, más orientada a la actualización que al cambio estructural, y a lograr primordialmente la sobredeterminación liberal de la sociedad. Por lo tanto, no se trata de una transición a la democracia en un sentido amplio y profundo, sino a un Estado liberal, de derecho, de una organización capitalista dependiente con un severo predominio de la producción primaria. Como esta organización social no resuelve la democratización del acceso a la tierra, al trabajo, de la distribución del ingreso nacional, ni del acceso a los derechos sociales (educación, salud, etc.), el tránsito a la democracia estará reservado a una minoría liberal que sí tiene asegurados todos aquellos accesos”* (Schvartzman 2015 [1989], p. 41).

Tomás Palau, al respecto señalaba: *“El pos-stroonismo instaurado desde el golpe de febrero significa la modernización del capitalismo<sup>57</sup> paraguayo, en su avance hacia la constitución de las clases fundamentales de la sociedad civil”* (Palau, 1989, p. 15).

Por lo tanto, en Paraguay, el esquema de poder tampoco sufrió modificaciones: un General-Presidente colorado, con apoyo del “coloradismo en el gobierno”, continuó al mando de la República (Schvartzman, 2015 [1989]).

En este sentido Poulantzas expresa, *‘existe siempre una fracción de clase que lidera y dirige al resto’*. Esta usualmente se denomina *‘fracción hegemónica entre las distintas clases o fracciones de clase que integran el bloque en el poder’*. Y, por otro lado, *‘el bloque en el poder como conjunto ejerce hegemonía respecto del resto de las clases (dominantes no pertenecientes y dominadas)’*.

El bloque en el poder se entiende como un fenómeno particular de formaciones sociales capitalistas, que *implica el dominio político de la estructura estatal por parte de varias clases o fracciones de clases dominantes*, es decir, *una unidad contradictoria de clases y fracciones de clase en relación a una forma de estado determinada<sup>58</sup>*.

De acuerdo a Tomás Palau (2010), el bloque de poder en Paraguay está conformado por la oligarquía heredera de latifundios, el empresariado corrupto vinculado con el poder stronista del Partido Colorado, el narcotráfico —que controla territorios enteros y se encuentra enquistado en los más altos niveles del Gobierno, del Ejército, la Policía, el Ministerio Público y el aparato judicial— y las corporaciones transnacionales. El mismo se configura a partir de relaciones sociales de producción basadas en el plano económico, en la

57 A través del libre cambio, el control del gasto público, el control de la corrupción, libre comercio, reforma crediticia, entre otras medidas, contribuyeron al desarrollo de la acumulación capitalista en las condiciones en que el Paraguay se había desenvuelto en las últimas décadas previas al 89, y al mejoramiento de la eficiencia y productividad particularmente en el sector de la agroexportación y agroindustrias (Schvartzman, 2015 [1989])

58 El bloque en el poder presenta una periodización distinta a la que presenta el nivel político (de partidos políticos). Este último concierne a la forma de régimen o la lucha política en la escena política. Este desajuste en ritmo, es una discordancia entre prácticas políticas (campo del bloque en el poder) y representación, en una forma régimen.

agroexportación con base-técnico productiva transgénica<sup>59</sup>, ganadería para la exportación, cesión de energía hidroeléctrica, exportación de productos producidos en maquilas (Palau, 2010).

## ii. Complejidad de la vida propiamente estatal

En el marco del aporte gramsciano del Estado ampliado, se visibiliza la complejidad de la vida propiamente estatal, entendida como la dinámica intra estatal de los grupos dominantes<sup>60</sup>. Esto responde a que desde una mirada dialéctica, de cambio, es importante advertir que son posibles desajustes, dependiendo de la coyuntura de las relaciones de fuerza<sup>61</sup>.

Esto también responde a que las contradicciones que se desarrollan en la sociedad se expresan a su vez en la forma estatal (Clarke, 1992). Al respecto Félix expresa: *“La contradicción real entre capital y trabajo en el espacio de producción o circulación inmediata de valor es mediada no sólo por las prácticas de los actores directamente en conflicto sino también por las formas institucionales que solidifican (temporalmente) esas relaciones contradictorias. Esa relación incluye tanto al capital como al trabajo (vivo) en su modalidad como forma de trabajo activa (en tanto capital variable) pero también a la relación con el trabajo como no trabajo”* (Félix, 2017, p. 174).

En tal sentido, la vida estatal es concebida como una formación y superación continua de *equilibrios inestables* (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados, equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen hasta cierto punto, o sea, hasta el punto en que chocan con los intereses económico-corporativos (Gramsci, 1980).

Este punto es importante para observar de qué manera se han establecido en el ámbito estatal, las victorias de los sectores populares, subalternos, tales como las reivindicaciones democráticas basadas en la garantía de los de derechos humanos —como el derecho a la tierra— que fueron plasmadas en la Constitución Nacional de 1992, hasta determinadas políticas agrícolas vinculadas en el plano ideológico/discursivo al desarrollo de la producción

59 La biotecnología transgénica ha constituido la base material a partir de la cual se ha desarrollado el modelo agroexportador en el país desde hace más de dos décadas, en la etapa neoliberal del modo de producción capitalista. La misma ha determinado las características de la política agrícola, con una novedad: la incorporación de una nueva arista institucional, la ambiental.

60 En este sentido, en general las funciones hegemónicas se concentran en la misma fracción hegemónica, que en Paraguay constituye la oligarquía terrateniente articulada con los demás sectores descriptos por Tomás Palau.

61 Schvartzman indicaba en tal sentido: “Las clases sociales no existen como estratos ordenadamente superpuestos sino en contradicción, en donde la clase fundamental representa a la sociedad civil y política y las subordinadas, a las fuerzas no direccionales, a un proyecto heterogéneo de hegemonía. Tal contradicción es la que otorga el dinamismo de una formación social y fundamentalmente desde las perspectivas no direccionales, son generativas del cambio social” (Schvartzman, Contribuciones, p. 49)

campesina, que conviven con la violación sistemática de los principios que sustentan tanto a esas normativas como políticas.

Esos momentos se implican recíprocamente de dos maneras: según las actividades económico-sociales, de forma horizontal, y según los territorios, de manera vertical. De acuerdo a la combinación en las diferentes formaciones sociales, configuran determinadas expresiones económicas y políticas. Estas relaciones intra-nacionales se entretajan con las relaciones internacionales (Ibid).

Este autor plantea que la fracción hegemónica polariza intereses, convirtiendo su interés económico en el interés general del resto de las clases del bloque y de las clases dominadas. Respecto del resto de clases del bloque, lo hace en base a su lugar en el proceso de producción, y respecto de las clases dominadas lo hace a través de su función ideológica (Thwaites Rey, 1994).

Thwaites expresa que es importante visibilizar cómo la clase dirigente dirige el avance de la sociedad hacia la realización de sus intereses particulares, para lo cual debe asegurar “la ‘incorporación’ de los estratos populares al desarrollo económico-social” (Ibid). Esto a su vez es resultado del intento de la relación capital-trabajo de subsumir a otras formas de trabajo que se encuentran por fuera de la relación directa de explotación. De tal manera, bajo formas de ‘acumulación por desposesión’, campesinos, campesinas y pueblos originarios son sujetos de los intentos del capital de expropiarlos de sus territorios (Harvey, 2005; Félix, 2017). Las mujeres son también sujetas retenidas por el capital en la forma de la subordinación en el trabajo ‘reproductivo’ o de ‘cuidado’ de la fuerza de trabajo, de la vida familiar y comunitaria (Félix, 2017; Pérez Orozco, 2014; Gutiérrez, 2017).

Bajo esta dimensión es posible analizar las diferentes acciones del Estado y de actores que buscan posicionarse como hegemónicos, en las que buscan incluir a los sectores subalternos mediante diferentes iniciativas de tipo económicas, tales como: programas asistenciales, de inclusión social, de generación de empleos o de subsidios; iniciativas para mejorar las capacidades productivas de agricultores familiares e insertarlos a las “cadenas globales de valor”, entre otros (González, 2016).

## Instituciones a nivel nacional: aparatos mediadores de la función hegemónica del Estado

En sentido estricto el Estado es definido por Robert Jessop, a la luz de su lectura de Poulantzas, como una relación social entre las fuerzas políticas

mediada por las instituciones<sup>62</sup> (Jessop, s/f). En tal sentido, “*las instituciones son mediadoras, en mayor o menor medida, de la función hegemónica del Estado*” (Ordóñez 2012, p. 170).

Es decir, las instituciones tienen el papel de realizar el proyecto histórico común del bloque histórico. Por lo cual actúan con el objetivo de lograr cohesión y consenso, y por tanto desempeñan un rol clave en la realización más o menos directa de la función hegemónica que lo articula y sustenta (González, 2016).

En ese marco, las instituciones son el resultado de la cristalización de praxis sociales en organizaciones formales e informales que se convierten, a su vez, en referentes de nuevas acciones sociales e individuales que tienden a reproducirlas (Ordóñez, 2013).

Para los fines del presente estudio, se tomará la materialidad institucional del Estado, en tanto función mediadora del bloque de poder, atendiendo la complejidad de la vida intra estatal, tal como se observó en el apartado anterior<sup>63</sup>.

En esta línea el geógrafo Richard Peet, plantea a su vez la existencia de “centros de poder” que son definidos como un “*agrupamiento de instituciones interconectadas, o lo que podría ser llamado un complejo institucional*” (Peet 2007, p. 31). Ellos pueden ser clasificados como hegemónicos ya que “*producen ideas y políticas con suficiente profundidad teórica y apoyo financiero para dominar el pensamiento, vastos campos de poder*” (Peet 2007, p. 32).

Desde estos centros, tales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la OMC, surgen diferentes elementos que dan sustento a las políticas de los Estados y sus instituciones. Esto se desarrolla a nivel tanto económico-concreto con la dotación de préstamos y, a partir de la dimensión ideológica, a través de la formulación de conceptos o categorías mediante los cuales se construyen “identidades colectivas” con las que los grupos sociales son identificados<sup>64</sup>. A su vez, esas identidades asignan roles a los diferentes actores, metas y objetivos a los diferentes colectivos sociales<sup>65</sup> (González, 2016).

Tanto desde la dimensión económica como ideológica, los centros de poder mundial guían las políticas de los Estados, con especial énfasis desde la imposición de la fase neoliberal del modo de producción capitalista. En

62 No obstante, como se ha visto previamente, se encuentra ésta inscripta a su vez en un conjunto más amplio de relaciones sociales, concebida como un todo (bloque histórico).

63 Por lo tanto, se pueden diferenciar diversos grados de contribución a la realización de la función hegemónica y de alcance en la capacidad de aglutinación y cohesión por parte de las instituciones, siendo el Estado la institución más desarrollada.

64 Como sucede con la categoría de “agricultura familiar”.

65 El autor identificó esto como los “comportamientos prescritos para quienes ocupan posiciones sociales particulares”, los cuales son portadores de un repertorio cultural específico que los legitima o deslegitima en su accionar (Portes, 2006: 20).

ese sentido, las políticas de las instituciones estatales, permiten tener una visión del Estado “*en acción*”, en un proceso social en el que se entrecruzan complejamente con otras fuerzas sociales (Oszlak y O'Donnell, 1982).

Con estos elementos teóricos, se analizará la puesta en marcha de la institucionalidad del agronegocio en el país considerando por un lado la función hegemónica del Estado, a través de la Dirección/Orientación del modelo de desarrollo plasmada en las principales políticas económicas, agrícolas y ambientales, comprendiendo el marco normativo, administrativo y tributario de las mismas, así como el resultado de esas políticas institucionales en la estructura productiva en términos agrícolas y ambientales. Por otra parte, se analizará el marco represivo del Estado, en tanto contracara de su función hegemónica.

### *i. Función hegemónica del Estado leída a través de la orientación de las políticas institucionales*

Con lo anterior, es posible afirmar que la orientación económico-política de la vía de desarrollo queda plasmada en las principales políticas agrícolas y ambientales. En el presente estudio se abordarán con énfasis las políticas económicas, agrícolas y ambientales, a partir del análisis del origen de las leyes referidas a los derechos de propiedad, patentes, regalías, etc., comprendiendo a la luz de Tomás Palau, que algunas de las mismas empezaron a aplicarse ya durante la dictadura stronista, pero la mayoría de ellas y de forma masiva se aplicaron luego del golpe de Estado de Rodríguez (1989). Posteriormente se adecuaron a las necesidades del desarrollo de la biotecnología transgénica en el país (Palau, 2011).

En términos de la política económica, se analizarán la política fiscal y la política monetaria. Por un lado, se comprende que la política fiscal “*define las prioridades de un gobierno en tanto contempla la disponibilidad, distribución y uso de los recursos con que el Estado cuenta*”. Es decir, comprende todas las técnicas a través de las cuales los Estados obtienen y asignan recursos: tributación, deuda pública, ingresos obtenidos por las empresas públicas, planeación macro fiscal y todos los procesos asociados al ciclo presupuestario (Zevaco, 2022).

Es importante subrayar que, en el marco del análisis de la política fiscal, se da un especial énfasis al estudio de la deuda pública, ya que la misma condiciona y determina la formulación y puesta en práctica de las políticas económicas (Palau 1991)<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> De acuerdo a Rodríguez Campuzano: “la política financiera de los países centrales se ha implementado deliberadamente para mantener la dependencia de los países periféricos y posibilitar al mismo tiempo el nivel de acumulación capitalista a nivel mundial, para lo cual se han trazado como objetivo fundamental mantener el flujo de valores de los países del tercer mundo hacia los países centrales y de esta forma mantener el proceso y la tasa de

Por su parte, se analizará la política monetaria, ya que la misma configura las condiciones del comercio exterior, dimensión clave para el avance institucional de la vía de desarrollo agroexportadora. (Palau, 2011). Estos elementos se reflejan a su vez en el indicador de la composición del PIB que, de acuerdo Schwartzman, expresa: a) relaciones de producción, b) relaciones de distribución y c) relaciones ampliadas de producción, que en el caso de Paraguay tiene como característica la dependencia económica con los centros de dominación internacional y, por lo tanto, una alta volatilidad. Schwartzman advierte que las variaciones del PIB expresan el vínculo entre varios factores, donde se encuentran elementos tales como la capacidad productiva del sistema y la capacidad de retención del producto por las distintas clases sociales.

Como se ha manifestado previamente, las políticas estudiadas se han implementado a partir del consenso conformado sobre la base de la ideología hegemónica neoliberal. Con McMichael (2005) y Pritchard (2009), se sostiene que ésta ha puesto como prioridad al mercado y las relaciones de propiedad que, a su vez, privilegian al agronegocio en nombre de la producción “eficiente”, “libre comercio” y la “seguridad alimentaria” global. Este discurso forma parte del régimen alimentario corporativo que encarna las prácticas mercantilistas del régimen alimentario centrado en Estado Unidos. Al respecto, Tomás Palau mencionaba que el conjunto de las medidas aludidas tiene “*un impacto general sobre la dependencia que el Paraguay acepta asumir, entre ellas la dependencia alimentaria*” (Palau, 2012, p. 320).

### *ii. Aparato represivo y criminalizador del Estado*

El crecimiento de la vía de desarrollo agroexportadora tiene como resultado histórico directo, la expulsión de familias campesinas e indígenas de sus territorios. Este proceso violento ha sido principalmente respondido a partir de la represión, coerción y criminalización por parte del Estado paraguayo, a la par de las políticas que han buscado la imposición ideológica de la vía de desarrollo agroexportadora. El Estado ha ejercido y ejerce violencia represiva hacia las comunidades y organizaciones campesinas. Para Tomás Palau la dimensión represiva del modelo agroexportador es resultado de la creciente agresión imperial en el campo alimentario.

acumulación del capital a escala mundial en una situación de crisis internacional” (Rodríguez Campuzano 1990, p.3).

En ese marco, se ha desarrollado la criminalización de los movimientos campesinos e indígenas. La misma es comprendida como parte de una política de dominación impulsada desde el imperio, siendo el Plan Colombia una de las herramientas claves de este proceso de garantizar los intereses del capital en los territorios del Sur de América (Palau, 2012)..

## 2 MARCO METODOLÓGICO

### 2.1 Preguntas, objetivos e hipótesis de investigación

La pregunta que guía la investigación es: ¿De qué manera se institucionalizó el agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en Paraguay? A partir de la misma, se han desplegado las siguientes preguntas específicas:

- ¿Cómo las políticas de los organismos internacionales sobre economía política nacional, vinculadas a las políticas agrarias y ambientales, han marcado la agenda de desarrollo del agronegocio transgénico en el país entre los años 2001 y 2021?
- ¿En qué consistieron las políticas económicas nacionales aplicadas para la consolidación del agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en Paraguay?
- ¿De qué se han tratado las políticas agrícolas y ambientales aplicadas para la consolidación del agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en el país?
- ¿En qué han consistido las políticas de criminalización del Estado paraguayo vinculadas a la consolidación del agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021?

El objetivo general del estudio consiste en analizar el proceso de institucionalización del agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en el país, considerando los seis periodos presidenciales transcurridos en ese corte temporal, determinado por la primera normativa que reguló la presencia de eventos transgénicos en el país (2001) hasta la actualidad (2021). Los objetivos específicos trazados para tal fin son:

1. Detallar las políticas económicas nacionales aplicadas para la consolidación del agronegocio transgénico en el periodo analizado,

considerando las políticas de los organismos internacionales sobre economía política nacional<sup>67</sup>.

2. Describir las principales políticas agrícolas y ambientales aplicadas para la consolidación del agronegocio transgénico en el periodo definido.
3. Identificar las políticas de criminalización del Estado paraguayo vinculadas a la consolidación del agronegocio transgénico en el periodo investigado.

## Hipótesis de investigación

El desarrollo de la investigación se ha basado en las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1: Las directivas económicas impuestas por los organismos internacionales marcan la agenda de las políticas agrícolas y ambientales. Las mismas profundizaron el modelo neoliberal en el país y, con ello, la dependencia nacional a la agroexportación.

Hipótesis 2: La creación de instituciones ambientales fue funcional al avance del agronegocio y en gran medida ha beneficiado a sus principales gestores.

Hipótesis 3: El Estado impone su hegemonía a partir de políticas que buscan el consenso de la sociedad, entre las que se encuentran programas y proyectos agrícolas y ambientales. Así también impone la coerción a partir del aparato represivo del Estado. El avance del modelo agroexportador implica un avance de las acciones represivas por parte del Estado.

Hipótesis 4: La articulación de la clase dirigente nacional con los intereses del capital transnacional representado en las multinacionales del agronegocio se visibiliza a partir del desarrollo de políticas económicas que agravan la dependencia del país del capital extranjero en detrimento de las condiciones de vida de las clases trabajadoras del campo y la ciudad.

## 2.2 Estrategia metodológica de la investigación

La estrategia metodológica de esta investigación considera al *tiempo*, como una variable activa, por lo tanto, consiste en una investigación longitudinal (2001-2021), con un alcance descriptivo. Tiene una escala nacional, es decir, considera el fenómeno de institucionalización del agronegocio sin tomar en cuenta las particularidades que asume de manera regional o departamental.

<sup>67</sup> Vinculadas a las políticas agrarias y ambientales que marcan la agenda del agronegocio transgénico en el periodo estudiado.

Las unidades de análisis del presente estudio constituyen las principales instituciones que rigen

- a. *La política económica nacional*: Ministerio de Hacienda - MH, Banco Central del Paraguay - BCP, Secretaría de Estado de Tributación - SET; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - MOPC
- b. *La política agrícola y ambiental*: Ministerio de Agricultura y Ganadería - MAG, Servicio Nacional de Calidad Vegetal y de Semillas - SENAVE, Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola - IPTA, Instituto Forestal Nacional - INFONA, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADES, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra - INDERT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT
- c. *La política de criminalización*: Ministerio del Interior, Ministerio Público

El estudio se ha desarrollado a partir de un enfoque mixto, con combinación de métodos cualitativos y cuantitativos. Entre las técnicas 'cualitativas' se desarrollan entrevistas semi-estructuradas y análisis documental; las técnicas 'cuantitativas' constituyen procesamiento de estadísticas económicas oficiales. Se ha recurrido a fuentes tanto primarias como secundarias. Las primeras vienen dadas a partir de entrevistas a profundidad a informantes calificados de las unidades de análisis señaladas. Las segundas provienen de análisis documentales de

- i. Los acuerdos internacionales, recomendaciones y cooperaciones sobre economía, vinculadas a las políticas agrarias y ambientales que marcan la agenda del modelo agroexportador de los organismos internacionales entre los años 2001 y 2021
- ii. Leyes que han posibilitado el avance del modelo agroexportador basado en la biotecnología transgénica entre los años 2001 y 2021
- iii. Las políticas económicas, agrícolas ambientales y represivas que han facilitado el avance del modelo agroexportador basado en biotecnología transgénica entre los años 2001 y 2021

Así también el procesamiento estadístico de

- i. La evolución de los principales indicadores económicos que dan cuenta de la orientación de las políticas económicas aplicadas para el desarrollo del modelo agroexportador
- ii. La evolución de los principales parámetros de producción y comercialización de los rubros del agronegocio transgénico
- iii. La evolución de las acciones coercitivas por parte del aparato represivo del Estado

El análisis de la información constará de módulos, constituidos por los siguientes elementos:

*a. Detallar las políticas económicas nacionales aplicadas para la consolidación del agronegocio transgénico en el periodo analizado, considerando las políticas de los organismos internacionales sobre economía política nacional*

En primer lugar, se llevó adelante el análisis documental de la política económica impuesta por los organismos multilaterales (principalmente FMI, BM, BID) a partir de la lectura de Acuerdos Internacionales, Recomendaciones, Cooperación crediticia. Los mismos dan cuenta del entramado internacional de la arquitectura neoliberal en la política económica que definió las características de la política agrícola y de la política ambiental (principalmente desde la década de 1990 e inicios del nuevo milenio).

Así también se ha analizado la documentación de la política económica nacional a partir de las características de los planes y programas de las políticas del Ministerio de Hacienda (MH), Banco Central del Paraguay (BCP), Secretaría de Estado de Tributación (SET); y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Así también se desarrolló un análisis de la literatura científica producida al respecto.

Luego se analizó la evolución de los principales indicadores económicos que dan cuenta de la orientación de las políticas económicas aplicadas para el desarrollo del modelo agroexportador. Este proceso se realizó en relación con los indicadores de la política económica nacional, tanto de la política monetaria como de la política fiscal. Con respecto a la primera, se analizó el desempeño del PIB, y las características de los sectores económicos, así como las características del comercio exterior. Con respecto a la segunda se analizaron las características de los ingresos estatales, tomando en consideración principalmente la tributación, junto con la composición y destino del endeudamiento; así como las características de la composición del gasto público y la distribución de los ingresos en el periodo estudiado.

*b. Describir las principales políticas agrícolas y ambientales aplicadas para la consolidación del agronegocio transgénico en el periodo definido, considerando la arquitectura económica neoliberal*

Posteriormente se llevó adelante un análisis documental de las principales leyes que han promovido el desarrollo agroexportador en materia agrícola y ambiental, las mismas que dieron origen a la creación y conformación de instituciones para ese desarrollo, y marcaron la orientación de los fondos presupuestados, así como las formas de apropiación de los principales recursos vinculados a proyectos y políticas para ello.

Para el análisis de las políticas agrícolas y ambientales se han tomado en cuenta los siguientes indicadores: origen, objetivos, financiamiento, estrategia de llegada, perspectiva de género, Lobby/ mesas de negociación. En ese sentido, también se han procesado cuantitativamente los principales parámetros de la producción que dan cuenta de la consolidación del agronegocio transgénico.

*c. Identificar las políticas de criminalización del Estado paraguayo vinculadas a la consolidación del agronegocio transgénico en el periodo investigado*

Por último, se llevó adelante el análisis documental del marco político y jurídico de criminalización a nivel internacional que ha marcado las características del entramado institucional paraguayo de criminalización. En tal sentido se ha analizado el marco jurídico y la conformación de instituciones represiva; es decir, los sucesivos cambios de la legislación que han permitido —entre otras cosas— la represión a los campesinos organizados que defienden su acceso a la tierra, y de esa manera, convertirlos de productores de alimentos, a consumidores (Palau, 2011). Finalmente se han procesado de manera cuantitativa, las consecuencias de la criminalización, a través de los casos desalojos, judicialización, asesinatos a dirigentes campesinos, y la militarización de los territorios.

Al terminar los procesos de análisis antes mencionados, se realizó una triangulación de la información de manera a responder la pregunta general de investigación, es decir, describir la manera en la que se institucionalizó el agronegocio transgénico entre los años 2001 y 2021 en Paraguay.

### 3 PRINCIPALES POLÍTICAS ECONÓMICAS NACIONALES APLICADAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA AGROEXPORTACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2001 Y 2021

#### 3.1 Antecedentes

Como parte de los antecedentes de la arquitectura neoliberal, se encuentran las políticas de los organismos internacionales<sup>68</sup>, a partir de las cuales se desarrollaron las medidas económicas en la década de los 90, en base a la estructura de poder socio-económico instalado en los 35 años de dictadura cívico-militar. En ese escenario avanzó el modelo agroexportador en el país, y fue la base económica a partir de la cual se institucionalizó el agronegocio transgénico en el período estudiado (2001-2021).

En este marco es preciso señalar que la liberalización económica a nivel global tuvo su origen en el periodo posterior a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, proceso que dio inicio a la formación del BM y el FMI en 1944, así como el Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) a fines de los años 50 (Serafini, 2008). Desde su nacimiento, hasta la década de 1990, este organismo avanzó con una serie de trabas debido al proteccionismo de los países del norte global. Este proceso duró hasta 1995, año en el que se conformó la OMC en la Ronda Uruguay de negociaciones, con lo cual se aceleró la rebaja de aranceles (Ghiotto, 2020).

68 Siguiendo el lineamiento que se describió en el marco teórico

Esto se llevó adelante en un contexto donde la posición a favor del libre comercio se hizo hegemónica, y donde tomó impulso la formación de bloques económicos, como el TLCAN en el norte y el MERCOSUR en el sur de América. En el proceso, los organismos internacionales de Bretton Woods<sup>69</sup> tuvieron un papel importante, a partir del impulso que se dieron a la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) (Rojas, 2011; Ghiotto, 2020).

Esto se llevó adelante en un contexto determinado por una aguda crisis<sup>70</sup> de la deuda externa en los países de América Latina (desde la década de 1980 y con fuerza en la década de 1990), que más tarde se traduciría en la incapacidad de pago de muchos países<sup>71</sup>, tras los procesos de dictaduras cívico-militares en la mayor parte de los mismos<sup>72</sup>.

#### Endeudamiento externo como factor determinante de la imposición de la arquitectura neoliberal en Paraguay

Schwartzman explica que, en el caso específico del Paraguay, entre la década de 1970 y 1980<sup>73</sup> la deuda externa pública adquirió una importancia decisiva. En ese sentido, Paraguay concluyó la década del '70 con una deuda de 650 millones de dólares, de los cuales 585 millones correspondía a deuda generada en la misma década, a pesar de haber realizado pagos en concepto de servicios de la deuda por un monto superior a los 300 millones de dólares,

69 Además de los citados, otro organismo internacional fue la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) que ayudó en la generación de un clima internacional proclive a la firma de acuerdos de inversión. Este organismo sostiene que la firma de los mismos implica una fuerte señal "a la comunidad empresarial internacional acerca de su compromiso para otorgar un marco predecible y estable con el fin de fomentar los flujos de IED, tanto hacia el interior como el exterior del país" (Ghiotto, 2020).

70 Los antecedentes de esta crisis han sido: el incremento del precio del petróleo, la gran liquidez del mercado financiero internacional, el incremento sustancial del monto del crédito concedido, la flexibilidad en las condiciones de los préstamos y, finalmente, el sustancial aumento de la tasa de interés y la restricción a la contratación de nuevos préstamos. Ahora bien, de acuerdo a Rodríguez Campuzano la crisis de la deuda externa de los países de América Latina se desarrolló debido a la constitución de un mecanismo de "acumulación financiera a escala mundial a partir de la adopción de políticas monetarias en los EE.UU". Las mismas tenían como objetivo explícito detener el proceso inflacionario, el déficit público y la corriente de capital hacia el exterior, medida esta que generó el crecimiento sostenido de la tasa de interés y desencadenó la "fuga" de capital de los países periféricos hacia los EE.UU. Conjuntamente con estas medidas, muchos de los países industrializados adoptaron políticas económicas restrictivas, disminuyendo sus demandas de insumos y materias primas provenientes de los países periféricos de la economía mundial (Rodríguez Campuzano, 1990).

71 En estas condiciones, los nuevos y reducidos préstamos que obtenían las naciones endeudadas fueron casi íntegramente destinados al pago de los servicios financieros de la deuda y no aplicados al incremento de la producción (Rodríguez Campuzano, 1990).

72 La década del 80 marca la emergencia de la crisis de la deuda externa, a través de la implícita manifestación de la imposibilidad del cumplimiento de sus compromisos financieros realizado por México (Rodríguez Campuzano, 1990).

73 En el contexto del terrorismo de Estado de la dictadura stronista.

es decir, por un monto superior al 30% de los préstamos utilizados en la mencionada década<sup>74</sup>.

Es importante mencionar que esta década se ha constituido en un periodo de gran liquidez o disponibilidad financiera internacional como consecuencia de la derivación de la acelerada acumulación de capital realizada por los países productores de petróleo hacia los grandes bancos privados internacionales<sup>75</sup> (Rodríguez Campuzano, 1990).

En Paraguay, de acuerdo a Rodríguez Campuzano la deuda de la década del 70, significó un aumento del 600% del endeudamiento externo del país, en comparación con la década anterior, donde el volumen del crédito contratado y utilizado, pasó de 126 millones de dólares a fines del año 1969 a unos 893 millones de dólares, al finalizar la década del '70<sup>76</sup> (Schvartzman, 2017 [1988]; Rodríguez Campuzano, 1990).

Este proceso continuó en la década de 1980. Así, en 1983, los saldos acumulados de la deuda se elevaban a US\$ 1.470, y la deuda por habitante a US\$ 478, mientras tanto en 1975 los saldos acumulados de la deuda externa global sumaban 332 millones de dólares, lo que representaba un endeudamiento de US\$ 130 por habitante. De tal manera, en un lapso de 8 años, la deuda externa global a pagar se incrementó en 343%, con una tasa anual acumulativa del 20.4 por ciento. Al analizar la relación del endeudamiento entre los años 1975 y 1985, el incremento fue de 721%, y la deuda alcanzaba a US\$ 1.871,71 millones (Schvartzman, 2017 [1988]). Esto representaba cerca del 60% del PIB del año 1985.

Rodríguez Campuzano, al analizar la composición de la deuda a lo largo de las tres décadas que duró la dictadura stronista visibilizó cuáles han sido las instituciones del Estado que usufructuaron el financiamiento obtenido a través del endeudamiento externo<sup>77</sup>. En la década del 60, el sector Gobierno Central que absorbió el 23% del total, destinó el 67.5% del mismo al MOPC. Estos ingresos fueron utilizados en la construcción de las rutas 1 y 2, además del aeropuerto de Asunción (Rodríguez Campuzano, 1990).

Por su parte, entre las Instituciones Financieras, el 45% del financiamiento fue absorbido por el BNF y el Fondo Ganadero. Este último recibió alrededor de 19.7 millones de dólares en el lapso de tres años, los mismos eran otorgados

74 Cabe mencionar que la década del 70 se encuentra marcada por el destino del endeudamiento a través de agencias externas que se orientaron hacia inversiones en infraestructura, restando importancia al proyecto financiero directo a la producción. (Ibid).

75 Que luego llevaron a una recesión y disminución de la tasa de interés en los países centrales.

76 Del total del crédito contraído en la década del '70 se mantuvo hasta los primeros años de la década de 1990, una deuda de 858 millones de dólares, que representaba un 65% de la deuda total contraída en la década de 1970

77 Nuestro país concluye la década del '70 con una deuda de 650 millones de dólares, de los cuales 585 millones corresponde a deuda generada en esa década, a pesar de haber realizado pagos en concepto de servicios de la deuda por un monto superior a los 300 millones de dólares, es decir, por un monto superior al 30% de los préstamos utilizados en la mencionada década

con los más bajos intereses que registran las estadísticas<sup>78</sup> en un contexto en el cual se promocionaba desde el Estado el consumo de la soja como sustituto de la carne, ya que ésta última debía destinarse a la exportación (Ibid).

Con ello, el sector ganadero tuvo acceso a un crédito “blando”, lo cual transformó las características y las modalidades de la explotación ganadera tradicional, a campo abierto, y permitió el desarrollo de modernas unidades de producción pecuaria. Este proyecto incorporó a las actividades ganaderas a numerosas personas, especialmente quienes usufructuaron el crédito para adquirir unidades completas de producción; compra de tierra, construcciones civiles y otros. Fue claro que el manejo de estos créditos formó parte de la estructura del sistema prebendario de la dictadura, en el cual participaron numerosos altos funcionarios del gobierno y militares de alta graduación (Ibid).

Los principales acreedores de la deuda externa paraguaya han sido -hasta la década del 70- predominantemente gobiernos y organismos multinacionales. A partir de los años 80, han pasado a ser los bancos comerciales privados, entre los que se destacan los originarios del Brasil, Francia, Japón y Estados Unidos. A su vez, la distribución de los saldos de la deuda por sectores económicos, se dirigió en la última parte de la década de 1980 al sector agrícola<sup>79</sup> (mientras que en los primeros años de la década del 80 era a obras de infraestructura y servicios públicos, principalmente por el peso económico que tuvo en esos años la construcción de Itaipú) (Schvartzman, 2017 [1988]; Rodríguez Campuzano, 1990).

Schvartzman subrayaba que a la par de la constitución de una clase dirigente<sup>80</sup> a partir del control de los recursos productivos desde la privatización del Estado<sup>81</sup> por parte del Partido Colorado, la capacidad de endeudamiento del país fue desbordada con creces al promediar la década de 1980. Así, el monto de los servicios de la deuda<sup>82</sup> alcanzaba al 32.8% del valor de las exportaciones registradas en 1982. Para 1986, se estimaba que las transferencias representaban al 79.6% del total de las exportaciones. En tal

78 Con el 1.05% de interés anual, 50 años de plazo y 10 años de gracia

79 Y, principalmente, a las empresas estatales de producción de acero y cemento, Acepar y la INC

80 Luciana Ghiotto indica que estos sectores de la burguesía a nivel regional -países periféricos- han necesitado adaptarse a un comercio global cada vez más acelerado -luego de las dictaduras cívico-militares- haciendo uso de nuevas reglas institucionales vinculadas a regímenes democráticos neoliberales en un contexto configurado por la rebaja arancelaria en países como EEUU o la UE. Por ejemplo: México, fuerte burguesía de las maquilas, exportadores en Centroamérica, grupos manufactureros de la agroindustria y sector forestal de Chile (Ghiotto, 2020). En Paraguay ha sido el sector agropecuario basado en el latifundio malhabido, en alianza con las corporaciones transnacionales del agronegocio, vinculado con los negocios de construcción de infraestructura y otras obras públicas -conocida como la patria contratista- y el comercio ilegal.

81 Kregg Hetherington utiliza esta categoría en referencia a la consolidación de la dictadura stronista a partir de la maquinaria prebendaria en la que se constituyó el Partido Colorado. En tal sentido afirma que éste constituyó: “una gran máquina de clientelismo que privatizó efectivamente el Estado y se metió en cada aspecto de la frontera campesina” (Hetherington, 2016, p. 191).

82 Incluye intereses y amortización, es decir, el monto de las transferencias a los acreedores.

sentido, este autor, a la luz del Profesor Flecha señalaba que esas han sido las consecuencias que han debido pagar de manera inexorable “los deudores de estructura” (Schvartzman, 2017 [1988]).

Esta consideración de Schvartzman a partir de la lectura de Flecha, se relaciona con la profunda vinculación de la dictadura stronista con el endeudamiento externo en la definición de su política económica. Con ello es importante indicar que, si bien el endeudamiento externo se incrementó en la década de 1970 y entró en crisis en la década de 1980, el mismo inició al año siguiente del golpe de 1954 (Ibid).

### i. Presencia del FMI en Paraguay

En 1955 el entonces presidente del Banco Central del Paraguay (BCP), Gustavo Storm, apeló al Fondo Monetario Internacional (FMI) para un préstamo de emergencia de manera a hacer frente a un contexto determinado por un entorno económico muy desfavorable, marcado por una aguda inflación que se extendió de 1951 a 1954, un aumento desmesurado de los precios internos y la desvalorización del guaraní (Borda y Caballero, 2019).

El FMI envió una comisión de técnicos para elaborar un plan de ajuste financiero, junto con una línea crediticia. El mismo se expresó en el “Plan de Estabilización de 1956”, que en palabras de Borda y Caballero “posibilitó la normalización monetaria del país”, y constituyó el cimiento fundamental de la vía de desarrollo agroexportadora impuesta desde la década de los 60 y, principalmente, en la de los 70. Este plan -en términos financieros e ideológicos- tenía como objetivo “contener la inflación, dinamizar el comercio y fortalecer la economía en general”. En esa lógica, esto se tenía que realizar a partir de establecer un freno en “el alza de precios”. Para la concreción de este proyecto, se llevaron adelante varias medidas en el plano de la política monetaria<sup>83</sup>, consistentes en:

a) El reemplazo del sistema de cambios múltiples en vigor, por el de mercado único de cambio, dejando a cargo de los bancos comerciales todas las operaciones que antes monopolizaba el Banco del Paraguay, es decir, significó la introducción de un único tipo de cambio libre<sup>84</sup>. No obstante, desde 1960 hasta 1982, el guaraní se mantuvo fijo a un tipo de cambio oficial comprador (para exportadores) de ₡/USD 123,5 y vendedor (para importadores) de ₡/USD 126.

83 Además, se incrementó el encaje legal, que actúa como una retención a los bancos y, por consecuencia, se convierte en dique ante la expansión del crédito. Por su parte, se eliminó la política de subsidios a ciertos sectores económicos y se cortaron las preferencias a la importación y exportación. Y finalmente, se estableció legalmente un tope máximo de aumento anual del salario mínimo en 10%.

84 De este modo, por un período de cinco años, el mercado cambiario permaneció libre (Borda y Caballero).

b) Reforma tributaria de los ingresos, la eliminación de subsidios a las empresas, la reducción del déficit fiscal y su correspondiente monetización y, por último, la introducción de un tope de 10% para el aumento anual del salario mínimo (Cantero, 2015, p. 124).

Para ese entonces ya el discurso ideológico que sustentaba tales acciones de ajuste, se basaba en la necesidad de una “estabilidad monetaria y la paridad cambiaria para sustentar la estabilidad macroeconómica del Paraguay”<sup>85</sup>. La misma provenía de la asesoría técnica del FMI para la adaptación de políticas “que ayudan a lograr la estabilidad macroeconómica, acelerar el crecimiento económico y aliviar la pobreza”.

En ese sentido, es importante apuntar que el FMI suministra financiamiento a los países y se constituye en un supervisor del sistema monetario internacional, así como de las políticas económicas y financieras de sus países miembros. Esta tarea la lleva adelante en países que, tal como Paraguay en plena crisis de la década de 1950, se encuentran con problemas en indicadores económicos propios del comercio internacional, tales como “desequilibrios” en la balanza de pagos (actuales, posibles o futuros). Este proceso se lleva adelante con la línea discursiva consistente en “ayuda orientada a reconstituir las reservas internacionales y restablecer las condiciones para un crecimiento económico sólido, al tiempo que se corrigen los problemas subyacentes”<sup>86</sup>. Es decir, con los créditos instalan políticas monetarias y con ello configuran el desarrollo del comercio internacional en los países periféricos.

En términos generales, los préstamos del FMI se han dividido históricamente en dos categorías: préstamos a tasas de interés que se determinan mediante un promedio de las tasas vigentes en las principales monedas del mundo, y préstamos para países de ingreso bajo en condiciones concesionarias<sup>87</sup>. Los mismos se han distribuido en las décadas de 1960 y 1970, en los servicios financieros y técnicos del FMI que se ven en la tabla a continuación.

85 Borda y Caballero afirman “Este plan posibilitó un contexto macroeconómico estable durante toda la década de los sesenta, con una inflación media anual de 3,8 por ciento y un tipo de cambio fijo de ₡/US\$ 126 a partir de 1960 que duraría hasta 1982” (Borda y Caballero, 2019).

86 Como parte de este proceso, denominado supervisión, que se realiza tanto a escala mundial como en cada uno de los países, el FMI señala los posibles riesgos que pueden comprometer la estabilidad y brinda asesoramiento sobre los ajustes de política económica necesarios para hacer frente a estos riesgos. La supervisión de los países culmina en consultas regulares (anuales, por lo general) que se llevan a cabo con cada uno de los países miembros, las que se conocen como las Consultas del Artículo IV. En el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF), el FMI también realiza un análisis profundo del sector financiero de los países con sectores financieros de importancia.

Las consultas del Artículo IV consisten en un diálogo de políticas bidireccional entre el FMI y las autoridades nacionales y abarcan una serie de aspectos importantes: financieros, fiscales, cambiarios, monetarios y estructurales. En el ejercicio 2022, el FMI llevó a cabo 126 Consultas del Artículo IV y 11 Evaluaciones de la Estabilidad del Sistema Financiero en el marco del PESF.

87 Los préstamos concesionarios no devengan intereses.

**Tabla 1. Servicios financieros y técnicos del FMI entre las décadas de 1960 y 1970**

Servicio financiero (año de creación)	Propósito	Condiciones	Escalonamiento y supervisión
Acuerdo Stand-By (1952)	Asistencia de corto a mediano plazo para países con dificultades de balanza de pagos de corto plazo	Adoptar políticas que generen confianza en que las dificultades de balanza de pagos del país miembro se resolverán en un plazo razonable	En general, compras (desembolsos) trimestrales sujetas al cumplimiento de criterios de ejecución y otras condiciones
Servicio Ampliado del FMI (SFA) (1974) (Acuerdos ampliados)	Asistencia a mediano plazo (plazo más largo que el de los acuerdos Stand-By) en respaldo de las reformas estructurales de los países miembros para resolver dificultades de balanza de pagos de largo plazo	En el momento de la aprobación, adoptar un programa de hasta cuatro años, con reformas estructurales y un programa anual detallado de las políticas para los 12 meses siguientes	Compras (desembolsos) trimestrales o semestrales sujetas al cumplimiento de criterios de ejecución y otras condiciones

Fuente: FMI, 2022

La dictadura stronista recibió préstamos Stand-by del FMI, desde 1957 a 1969, tal como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 2. Préstamos Stand-By del FMI a Paraguay entre las décadas de 1950 y 1960<sup>88</sup>**

Servicio	Fecha del Acuerdo	Fecha de expiración	Monto acordado en miles, de Derecho Especial de Giro (DEG) <sup>88</sup>
Acuerdo Standby	Enero 01, 1969	Diciembre 31, 1969	7.500
	Enero 01, 1968	Diciembre 31, 1968	8.000
	Setiembre 1, 1966	Agosto 31, 1968	7.500
	Noviembre 23, 1964	Noviembre 22, 1965	5.000
	Diciembre 11, 1961	Marzo 10, 1963	5.000
	Octubre 10, 1960	Octubre 9, 1961	3.500
	Agosto 13, 1959	Agosto 12, 1960	2.750
	Julio 30, 1958	Julio 29, 1959	1.500
Julio 30, 1957	Julio 29, 1958	5.500	

Fuente: FMI, 2005<sup>89</sup>

De tal manera, el crecimiento acelerado de la deuda externa durante la dictadura stronista, se desarrolló como correlato de una política económica impuesta por los centros de dominio del mercado internacional, y que en términos productivos se basó en la especialización de la producción agropecuaria, desarrollada en base al discurso ideológico acerca de las

<sup>88</sup> El DEG es un activo de reserva internacional que puede cambiarse por divisas o donarse entre los países miembros del FMI. El valor de los DEG se deriva de una canasta de monedas compuesta por dólares, euros, libras, yenes y renminbi. Éstos fueron creados para apoyar el sistema de paridades fijas de Bretton Woods, de manera a expandir el comercio mundial. Los países que participaban en este sistema necesitaban reservas oficiales que pudiesen ser utilizadas para adquirir la moneda nacional en los mercados cambiarios a fin de mantener su paridad con la oferta internacional de los dos activos de reserva fundamentales, el oro y el dólar. Unos pocos años después de la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG), el sistema de Bretton Woods se derrumbó, y las principales monedas pasaron a un régimen de tipo de cambio flotante. Además, el crecimiento de los mercados internacionales de capital facilitó el endeudamiento de los gobiernos solventes. Inicialmente, el valor del Derecho Especial de Giro (DEG) se definió como un valor equivalente a 0,888671 gramos de oro fino, que, entonces, era también equivalente a un dólar. Tras derrumbarse el sistema de Bretton Woods en 1973, el Derecho Especial de Giro (DEG) se redefinió en base a una cesta de monedas que actualmente está integrada por el dólar, el euro, la libra y el yen. El valor del Derecho Especial de Giro (DEG), en dólares, se determina diariamente y se publica en la web del FMI. La composición de la cesta se somete a la revisión cada cinco años, o antes si las circunstancias lo justifican (FMI, 2005).

<sup>89</sup> Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=780&date1key=2005-06-30>

“ventajas comparativas”, en base a la especialización residual de productos primarios en manos de empresas agrícolas extranjeras, de manera subsidiaria, dependiente<sup>90</sup>. En tal sentido, las ventajas comparativas han generado la apropiación del excedente por parte de los monopolios que concentraron la tenencia de la tierra y la logística necesaria para la agroexportación, el incremento de las importaciones, y con ello, la penetración del capital financiero con que se han cubierto los elevados costos de la especialización (Schvartzman).

De acuerdo al análisis de Sarah Zevaco, este proceso se legitimó a partir de la narrativa ideológica basada en el beneficio al desarrollo que la agroexportación traería al Estado y que el país en general se favorecería en cuanto a infraestructura, empleo, etc., de la mano de la mayor rentabilidad que las agroempresas extranjeras —principalmente multinacionales— instaladas en el país, a partir del bajo precio de la tierra, la mano de obra barata, exiguos impuestos, etcétera (Zevaco, 2022).

Por lo tanto, la política stronista impulsó este proceso a partir de la intervención financiera e ideológica de organismos tales como el BM y el BID. En ese marco, la participación del Estado y sus instituciones “representó a la nueva clase asociada al capital internacional” (Palau, 2012).

## ii. Intervención de otros organismos internacionales en la composición del endeudamiento externo estructural y la definición de la política económica

En tal sentido, Schvartzman describe que los programas agrícolas de la dictadura stronista han sido sostenidos ideológica y financieramente por el Banco Mundial, así como por el Banco Interamericano de Desarrollo. Los mismos buscaban acelerar la modernización agrícola, utilizando como discurso ideológico la finalidad consistente en “erradicación de la pobreza rural” (Schvartzman, 2017 [1988]).

Uno de los programas paradigmáticos que coloca Schvartzman como ejemplo fue el “Proyecto de Desarrollo Rural Integrado” a mediados de la década del 70. En términos prácticos, la imposición de estas políticas agrícolas significó un proyecto de eliminación de la economía de subsistencia para transferirla a la economía de mercado (Ibid).

Este proceso aceleró el desarraigo de las familias campesinas, debido a la expansión de la economía de mercado que se llevó adelante a través de la asalarización y de la pequeña producción de subsistencia, con lo cual se desarrollaron múltiples vías de despojo de la propiedad territorial de los

90 Esto produjo que el excedente adicional producido por la renta de grandes extensiones de tierra fue apropiado por éstas.

colonos, quienes cumplieron con su función original de limpiar y valorizar las tierras selváticas.

Esto se dio en el contexto de la colonización stronista, que para Schvartzman a la luz de Fogel, se trató de un caso de “explotación demográfica”<sup>91</sup>, ya que con la creación de nuevos asentamientos, se creó un plusvalor a partir de la valoración de tierras vírgenes y selváticas que fueron ganadas gracias al trabajo de colonos campesinos migrantes para la producción agrícola-ganadera, en un contexto configurado por la demanda internacional de alimentos. Por lo tanto, fueron los/as campesinos/as migrantes quienes transformaron los bosques en lugares aptos para el establecimiento de colonias preparadas para la agricultura (Schvartzman, 2017 [1988]; Rojas, 2014), pero no quienes disfrutaron de los beneficios de ampliar la frontera agrícola.

A partir de este proceso, se aceleró la mecanización de la agricultura y creció intensamente el cultivo de soja, que tuvo como base el estímulo a la inversión por parte de empresas extranjeras en el país, con la aprobación de dos nuevas leyes de incentivos al capital privado, y el ingreso de un enorme flujo de capital, por medio de créditos externos<sup>92</sup>. Estas características económicas dadas en base a la apropiación extranjera de la renta de la tierra —y de la renta hidroeléctrica— condicionan la dependencia del país de las grandes economías especializadas en la producción fundamental (tecnologías y complejos industriales) (Schvartzman, 2017 [1988])<sup>93</sup>.

En esa línea, otros proyectos del BM que han sostenido ideológica y financieramente el proyecto de desarrollo dependiente de la dictadura stronista, se pueden ver en las siguientes tablas de la década de 1960<sup>94</sup>.

91 Y al mismo tiempo constituyó un proyecto de incorporación de bosques nativos a la frontera agropecuaria en Paraguay.

92 Este proceso se llevó adelante en el marco de la marcha hacia el Este, que coincidió con la marcha al Oeste en el Brasil.

93 Además, este autor describe que otra de las vías de despojo fue el establecimiento de leyes de mercado, que condicionaron entre los años 1977 y 1982, la baja en el precio real del algodón vendido por el productor, y el aumento en el costo de los bienes de consumo adquiridos por los colonos. Schvartzman refiere “bajo cuya subordinación el Banco Mundial y la política oficial quisieron que quedara el campesino paraguayo”.

94 En Anexos se podrán ver los proyectos de “desarrollo” a través de los cuales se ha sostenido y financiado el contenido fundamental de la política de la dictadura stronista de los años 70, por parte del BM. Los proyectos financiados por el BM a la dictadura durante la década de 1980, se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents->

**Tabla 3. Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BM en Paraguay en la década de 1960 (dictadura stronista)**

Nombre del proyecto	Resumen	Año	Monto USD	Tipo de proyecto
Paraguay Proyecto Segunda Carretera: Préstamo 0443 - Contrato de Préstamo - Conformado	El proyecto consiste en 1. El mejoramiento y pavimentación de camino de grava desde Coronel Oviedo hasta Villarrica (cerca de 43 km), incluyendo estructura de puentes. 2. Estudios de factibilidad y la ingeniería final de cerca de 400 kilómetros de caminos de todo tiempo en la zona sureste de Paraguay, los caminos particulares para ser estudiados y seleccionados a partir del acuerdo entre el prestatario y el banco. El proyecto está programado para ser terminado a finales de 1968.	1966	USD 2.100.000	Convenio de préstamo
Paraguay - Segundo Proyecto Ganadero: Crédito 0086 - Contrato de Crédito - Conformado	El Proyecto es la segunda etapa de un programa de desarrollo ganadero del Prestatario y consiste en: 1. La concesión de préstamos a los productores ganaderos para la explotación y desarrollo. 2. La concesión de préstamos a empresas privadas para la importación de maquinarias y equipos necesarios para el programa ganadero incluyendo maquinaria y equipo para una empresa productora de vacunas. 3. La prestación de servicios técnicos, incluidos los de transporte y equipamiento. Se espera que el Proyecto requiera hasta cuatro años para su implementación	1966	USD 7.500.000	Convenio de crédito
Paraguay - Proyecto Puerto de Asunción: Préstamo 0437 - Contrato de Garantía - Conformado	El proyecto incluirá: (A) ampliar el muelle principal en 320 metros para proporcionar más espacio de atraque al costado y más espacio de trabajo de carga en tierra; (B) construir dos cobertizos de tránsito adicionales con una superficie total de 7.000 metros cuadrados; (C) la adquisición de nuevos equipos operativos portuarios; (D) construir un muelle de pontones para embarcaciones menores; (E) la construcción de obras auxiliares; (F) mejorar los procedimientos portuarios.	1965	USD 2.800.000	Convenio de garantía

Paraguay - Proyecto Vial: Préstamo 0396 - Contrato de Préstamo - Conformado	El proyecto tiene el propósito de ayudar en la financiación de un proyecto de construcción y mantenimiento de carreteras que está siendo llevado a cabo por el prestatario	1964	USD 2.200.000	Convenio de préstamo
Paraguay - Proyecto Ganadero : Crédito 0047 - Contrato de Crédito - Conformado	El proyecto es parte -extendiendo sobre un periodo de tres años - de un programa de desarrollo ganadero del prestatario e incluye: 1. La concesión de créditos para el desarrollo de ranchos de productores ganaderos; 2. La concesión de créditos de contratistas para la importación de maquinarias para excavación de tanques de tierra; 3. La provisión de servicios de supervisión técnica para el programa de desarrollo ganadero	1963	USD 3.600.000	Convenio de crédito
Paraguay - Proyecto de Construcción y Mantenimiento de Carreteras: Crédito 0012 - Contrato de Crédito - Conformado	El proyecto consiste en: a) El mejoramiento de aproximadamente 303 kilómetros de la Ruta PY01 entre Paraguarí y Encarnación, incluyendo la construcción de un puente de aproximadamente 330 metros de largo sobre el Río Tebicuary. b) El estudio de la organización y operación de la Dirección General de Vialidad incluyendo la división de mantenimiento y la implementación y la adopción de recomendaciones de ese estudio. c) La adquisición de algunos equipos de mantenimiento, partes de repuesto y equipos de taller para el mantenimiento adecuado de las principales redes viales dentro de la jurisdicción de la citada Dirección	1961	USD 6.000.000	Convenio de crédito

Fuente: BID, 2022

Mientras tanto el BID también ha financiado ideológica y financieramente las políticas económicas de la dictadura stronista, a través del discurso ideológico de la modernización agrícola.

**Tabla 4. Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID en Paraguay en el sector de agricultura y desarrollo rural en la década de 1960 (dictadura stronista)**

Título del proyecto	Tipo de operación de proyecto	Monto aprobado (US \$M)	Fecha de aprobación
Industria turística mundial	Operación de préstamo	4000000	27-Mar-1969
Control de la Fiebre Aftosa Etapa I	Operación de préstamo	2800000	18-Jul-1968
Crédito Agrícola Pequeña Agricultura y Ganadería	Operación de préstamo	6000000	10-Nov-1966
Crédito agrícola y administración rural	Cooperación técnica	8000	19-May-1966
Ampliación de la Operación Atn/Tf-62-80	Cooperación técnica	12000	30-Aug-1965
Colonización de Puerto Presidente Stroessner	Operación de préstamo	0	27-May-1965
Asesoría en crédito agrícola	Cooperación técnica	30000	14-Jul-1964
Crédito Agrícola Pequeña Agrícola	Operación de préstamo	5900000	20-Dec-1962
Consejería, crédito agrícola y capacitación rural	Cooperación técnica	110000	20-Dec-1962
Asentamiento en Alto Paraná	Operación de préstamo	0	05-Abr-1962
Colonización de la Región del Alto Paraná	Cooperación técnica	79000	05-Abr-1962
Planta de Productos Lácteos	Operación de préstamo	500000	29-Jun-1961
Esterilización de la leche en Asunción	Operación de préstamo	0	29-Jun-1961
Colonización de Alto Paraná	Cooperación técnica	11000	31-May-1961
Asentamiento de Puerto Presidente Stroessner	Operación de préstamo	0	26-May-1961
Desarrollo de agricultura industrial	Operación de préstamo	0	24-Mar-1961

Fuente: BID, 2022

En la década de 1970, los programas agrícolas financiados por el BID han sido los siguientes:

**Tabla 5. Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID en Paraguay en el sector de agricultura y desarrollo rural en la década de 1970 (dictadura stronista)**

Título del proyecto	Tipo de operación de proyecto	Monto aprobado (US \$M)	Fecha de aprobación
Programa de Crédito Global: Industria	Operación de crédito	12000000	06-Dic-1979
Programa expansión país	Operación de crédito	17800000	23-May-1979
Consultivo, Banco Industrial de Fomento	Cooperación técnica	10000	03-May-1979
Créditos a agricultores (Credicoop)	Operación de crédito	500000	15-Mar-1979
Proyecto Técnico Agropecuario II Etapa PIDAP	Operación de crédito	8500000	28-Feb-1979
Fortalecimiento institucional del MAG	Cooperación técnica	190000	28-Feb-1979
Identificación, Posibilidades de irrigación	Cooperación técnica	15000	28-Feb-1979
Promoción económica del Chaco Central	Operación de crédito	458000	10-Ene-1979
Fortalecimiento institucional del MAG	Cooperación técnica	340000	02-Nov-1978
Comercialización agrícola, etapa II	Operación de crédito	7600000	10-Nov-1977
Fortalecimiento institucional de Pidap	Cooperación técnica	165000	10-Nov-1977
Proyecto de ejecución de Coop. para la Agricultura	Cooperación técnica	7100	16-Jun-1977
Fortalecimiento del crédito agrícola	Cooperación técnica	497500	09-Dec-1976
Fortalecimiento. Plan Regional de Capacidad	Cooperación técnica	170000	02-Dic-1976

Título del proyecto	Tipo de operación de proyecto	Monto aprobado (US \$M)	Fecha de aprobación
Proyecto de consolidación de colonias rurales	Cooperación técnica	266000	02-Sep-1976
Control de la Fiebre Aftosa: Etapa II	Operación de crédito	3200000	18-Dic-1975
Fortalecimiento institucional de SENASA	Cooperación técnica	310000	18-Dic-1975
Factibilidad - Programa de Salud Animal	Cooperación técnica	75000	07-Ago-1975
Agricultura industrial global	Operación de crédito	8000000	08-Ago-1974
Complejo hidroeléctrico Itaipú	Cooperación técnica	234000	08-Ago-1974
Consultoría para crédito agrícola	Cooperación técnica	47800	14-Feb-1974
Autorización para crédito agrícola	Cooperación técnica	24850	04-Ene-1973
Proyecto de desarrollo de agricultura integrada	Operación de crédito	14800000	29-Abr-1971
Proyecto de desarrollo de agricultura integrada	Operación de crédito	570000	29-Abr-1971
IBR: Fortalecimiento institucional	Cooperación técnica	45000	24-Ago-1970

Fuente: BID, 2022

En la década de 1980 los programas agrícolas financiados por el BID han sido los siguientes:

**Tabla 6. Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID en Paraguay en el sector de agricultura y desarrollo rural en la década de 1980 (dictadura stronista)**

Título del proyecto	Tipo de operación de proyecto	Monto aprobado (US \$M)	Fecha de aprobación
Entrenamiento y crédito para agricultores indígenas	Loan Operation	500000	05-May-1989
Entrenamiento y crédito para agricultores indígenas	Technical Cooperation	120000	05-May-1989
Ch's Coop, Sanidad vegetal	Technical Cooperation	14000	06-Abr-1989
Br's Coop, Desarrollo comunitario	Technical Cooperation	3100	02-Ago-1988
Fortalecimiento institucional	Loan Operation	250000	05-Mar-1987
Fortalecimiento institucional	Technical Cooperation	64000	05-Mar-1987
Diseño final, Refrigeración para frutas	Technical Cooperation	25900	15-Dic-1986
Fortalecimiento del sector de la agricultura	Technical Cooperation	20000	13-Feb-1986
Cr's Coop, Crédito para jóvenes rurales	Technical Cooperation	12000	01-Nov-1985
Promoción agrícola y ganadera, Etapa IV	Loan Operation	44600000	08-Nov-1984
Programa nacional para tierras y resorts	Technical Cooperation	516000	13-Sep-1984
Me & Dr's Coop, Desarrollo rural	Technical Cooperation	9380	16-Nov-1983
Estudio de la demanda del crédito agrícola	Technical Cooperation	22000	17-Mar-1983
Proyectos para la consolidación de los asentamientos Rurales	Technical Cooperation	800000	07-Jul-1982
Revision, Programa de seguro agrícola	Technical Cooperation	16000	24-Jun-1982

Título del proyecto	Tipo de operación de proyecto	Monto aprobado (US \$M)	Fecha de aprobación
Viabilidad. Proyecto de comercialización agrícola	Technical Cooperation	375000	16-Sep-1981
Desarrollo rural integran en Paraguarí	Loan Operation	31000000	13-Ago-1981
Servicio de consultoría en Desarrollo Rural	Technical Cooperation	15000	19-Mar-1980
Consolidación de Colonias de Alto Paraná	Loan Operation	14100000	07-Feb-1980
Fortalecimiento institucional del IBR	Technical Cooperation	205000	07-Feb-1980

Fuente: BID, 2022

Con ello es posible decir que la política agraria de la dictadura stronista fue diseñada en los marcos establecidos por el ajuste económico estructural impulsado por el FMI y el BM, junto con el BID. En ese sentido, estos organismos actuaron a nivel regional con el objetivo de a) despolitizar el tratamiento del problema agrario existente en gran parte de los países del Sur; b) la necesidad de liberalizar los mercados agrarios, eliminando las barreras legales a la libre compra y venta y al arrendamiento de tierras, como parte de los programas de ajuste estructural; c) la necesidad de dar respuesta a los conflictos agrarios y, en algunos casos, a las acciones de movimientos sociales pro-reforma agraria, con el objetivo de garantizar la seguridad del capital; d) la necesidad de crear programas sociales compensatorios en el campo, en respuesta a los efectos socialmente regresivos de las políticas de ajuste estructural (Biodiversidad, 2014).

En tal sentido, Luis Galeano (1993), señala que durante la dictadura de Stroessner los cambios en la estructura agraria se han impulsado en dos sentidos fundamentalmente: a partir de la aplicación de políticas de colonización, y programas de modernización de la forma de producción, tal como se puede ver en la orientación de los programas financiados y sostenidos ideológicamente por los organismos multilaterales. “*Tanto la investigación como la adopción de tecnologías fueron diseñadas e implementadas con el objetivo primordial de estimular la expansión y consolidación de la empresa agrícola*” (Galeano L. 1993).

Por su parte, Gregg Hetherington a la luz de Kay (2002), ha señalado que el Estado, con el apoyo de estas organizaciones multilaterales, “*ha invertido las reformas agrarias a través de cambios legales técnicos, en vez de reformas de gran escala*” (Hetherington, 2011).

Este proceso acentuó el problema de la tierra. Tuvo como consecuencia la penetración de capital brasilero, a partir de lo cual se extendió la frontera agrícola del vecino país sobre Paraguay, con grandes beneficios y mayores recursos que los/as campesinos/as paraguayos/as (bajo precio de la tierra, exiguos impuestos, créditos del BNF). Con todo ello, quedó claro cómo las políticas de “reforma agraria” o “bienestar rural” y “desarrollo rural integrado” se orientaban fundamentalmente a: 1. La constitución de grandes latifundios; 2. La especulación sobre la tierra y 3. La incorporación masiva de capital, es decir, a la acumulación capitalista, con el estímulo a la nueva empresa agrícola mecanizada y la consecuente distribución desigual de la riqueza social (Schvartzman, 2017 [1988]).

Esto configuró la estructura político-económica que ha armado la institucionalidad de la política agrícola del Estado durante la dictadura stronista, a través del endeudamiento externo por parte de organismos multilaterales.

### iii. Características de la estructura productiva del país en la última década de la dictadura stronista

Este proceso transformó la estructura productiva del país. Para la década de 1980, alrededor del 56% de la producción de bienes correspondía al sector agrícola<sup>95</sup>. Con ello se consolidó la especialización productiva; así para la misma década, el 80% de la producción agrícola se encontraba constituida por cultivos temporales, principalmente algodón y soja<sup>96</sup>. De hecho, el PIB de los años 70, estuvo determinado por el incremento en la producción de estos dos cultivos (Ibid).

A la par se profundizó la orientación primario-exportadora. Así mientras que en la década del 70 la tercera parte de la producción agrícola se exportaba, en la década del 80 esta participación llegó a representar la mitad. De acuerdo a Schvartzman, solo alrededor del 10% de la producción del algodón y de la soja se destinaba al consumo local, con lo cual los principales productos de producción constituyeron, al mismo tiempo, los principales productos de exportación (Ibid).

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) brindó un apoyo exiguo a la diversificación productiva y al autoabastecimiento de los/as campesinos/as porque su objetivo estuvo concentrado en fortalecer los rubros exportables (Schvartzman, 2017 [1988]; Rojas, 2014).

Mientras tanto, las importaciones se concentraban en combustibles y bienes de capital (maquinarias, infraestructuras) que representaban en conjunto

<sup>95</sup> Es decir, más de dos terceras partes—si se considera también al producto artesanal, dominante en la producción no-agrícola—de la producción del país se encontraban conformadas por productos sin elaboración o elaboración primaria.

<sup>96</sup> Representaban a su vez el 50 por ciento, aproximadamente, de los cultivos temporales.

más del 80% para el periodo 1980–1983<sup>97</sup>. En la década del 80, las importaciones casi duplican a las exportaciones en forma permanente. Por lo tanto, la balanza comercial y de servicios tuvo durante el periodo de la dictadura stonista, saldos negativos, lo que provocaba desequilibrios en el sector externo y en las reservas monetarias internacionales<sup>98</sup> (Ibid).

Es así que Paraguay tuvo un crecimiento en la apertura comercial y en la participación en el comercio exterior, a partir de la exportación de soja y algodón principalmente. De acuerdo a datos producidos por el BID<sup>99</sup>, el “coeficiente de apertura”<sup>100</sup> de la economía paraguaya se incrementó fuertemente durante el periodo dictatorial. Así, mientras en el período 1960–1964, dicho coeficiente fue de 12.8%, para el período 1976–1980 había alcanzado al 32.8%, siendo la media latinoamericana del 12.9%. Con lo cual, en 15 años, la participación de la economía paraguaya en el mercado mundial creció dos veces y media (Schvartzman, 2017).

Además, Schvartzman subraya que la misma hubiera sido más importante si se hubiera tomado en cuenta el gran volumen del comercio exterior no registrado, vinculado al comercio fronterizo de triangulación (o reexportación) (Borda 1999), así como el negocio ilegal de contrabando. Tal como ocurre en la actualidad, en la década de 1980 se llevaban adelante exportaciones no registradas, entre las que se encontraban bienes de consumo suntuario -cigarrillos, bebidas alcohólicas, relojes, cámaras fotográficas, juguetes, electrónicos, artículos de informática, etc.- (Masi, 2006).

De tal manera, este autor expresaba *“en 1980 la exportación no registrada fue estimada en 715 millones de dólares, un valor que representa el doble que el de la registrada. En 1983, se estimó en 600 millones de dólares no registrados frente a 269 millones de dólares registrados, algo más de la mitad. Y para 1984–1985, se calculaba una diferencia aún mayor a favor de las exportaciones no registradas”* (Schvartzman, 2017 [1988], p. 219).

Mientras tanto, la economía campesina pasó a encontrarse en una situación de subordinación en la producción de renta, a partir de mecanismos de reproducción y circulación del capital que le resultaron completamente ajenos<sup>101</sup>. De tal manera, en ese proceso las unidades campesinas se enfrentaron con tres formas de capital de manera simultánea: el comercial (intermediario

97 En general, los saldos negativos fluctuaron en el período de 1980 a 1984, entre 529 millones y 301 millones de dólares. Considerando la cuenta de bienes y servicios, entre 1980 y 1984 el Paraguay ha transferido al exterior 6.325,8 millones de dólares, lo que representó una gran descapitalización del país.

98 Con lo cual, Schvartzman señala que las inversiones vinculadas a las represas hidroeléctricas constituyeron un parche paliativo a la crisis sistémica de la economía paraguaya, por lo cual, tal compensación fue rápidamente absorbida al término de la construcción, principalmente de Itaipú.

99 Calculado por medio de estadísticas alternativas.

100 Es el promedio de exportaciones e importaciones reales de bienes y servicios no atribuibles a factores, dividido por el PIB.

101 Ya que se encuentran orientados a la búsqueda de una tasa media de ganancia (Ibid).

acopiador), el industrial (empresas transformadoras y exportadoras) y el financiero (exportadoras, bancos), además del Estado (con su política económica)<sup>102</sup>.

## Relaciones de poder en el periodo post golpe de 1989

En base a las relaciones productivas desarrolladas en el apartado anterior, se ha visibilizado que durante la dictadura stonista se constituyó una clase dirigente nacional vinculada al control de los principales medios de producción (particularmente la tierra, a partir de la entrega de tierras malhabidas), como consecuencia de la privatización del Estado por parte del Partido Colorado.

La consolidación de la dependencia de las nuevas clases y fracciones de clase del aparato estatal, han tenido su base material en la rápida expansión del Estado, a través de nuevas empresas públicas y crecimiento de servicios públicos, que permitió la formación de capas medias tecno-burocráticas, que incluían tanto a civiles como a militares. Es decir, durante la dictadura stonista emergieron grupos económicos a partir de la reorganización de la estructura productiva y financiera, con lo cual la burguesía local reforzó aún más su dependencia del capital transnacional, controlado por el papel negociador del Estado. De tal manera, para la década de 1980 adquirieron autonomía respecto al régimen político de origen, con lo que tuvieron que amoldarse a las nuevas características del sistema económico capitalista y los formatos supuestamente “democráticos” que se desplegaron como correlato a las nuevas formas de dominación económica (Schvartzman 2017 (1988)).

Esta caracterización es importante, debido a la necesidad de visibilizar de qué manera el proyecto país de la dictadura, organizó el control de los recursos productivos, la constitución de la composición de las clases sociales y las relaciones de poder.

En ese sentido, Soler (2014) en diálogo con la posición de Schvartzman, Palau, y otros/as autores/as críticos al ensoñamiento transicionista, sostiene que el derrocamiento de Stroessner expresó el agotamiento tanto de una forma de acumulación económica, como de una forma de dominación política. Por lo tanto, el derrocamiento del dictador a través del golpe de 1989, puede ser comprendido como la expresión de una crisis “desde arriba” y desde el interior

102 De acuerdo a estudios sistematizados por este autor en la década de 1980, en los años 1985 y 1986 las explotaciones campesinas transfirieron 16.881 millones de Gs. y 22.159 millones de Gs. respectivamente a los agentes de retención (todos los intermediarios de la cadena de producción y comercialización), lo que produjo grandes extracciones de excedentes de la producción campesina. En este periodo se creó por lo tanto el mecanismo de explotación del trabajo campesino, basado en la fijación de precios oficiales que no reflejaban los costos de producción, junto con otros mecanismos de explotación tales como descuentos a los intermediarios por clasificaciones arbitrarias, bajos precios pagados en fábrica, etc. (Schvartzman, 2017).

del mismo régimen, la cual desató una crisis de orden, no de organización (Solter, 2014; Schwartzman, 2017[1988]).

Al respecto, Palau expresaba que el golpe de 1989 buscó reestructurar el Estado con un proyecto en el que la burguesía financiera (internacional y aliada con socios nacionales), tuviera la posibilidad de encontrar condiciones para “*avanzar en su constitución, con otras fracciones, como clase fundamental y ejercer de ese modo la hegemonía de la sociedad civil en formación*” (Palau, 1989, p. 15).

Por lo tanto, en la década de 1990 primaron los intereses de las facciones de estas clases consolidadas durante la dictadura, con lo que fue establecida la arquitectura neoliberal de desarrollo basada en la apertura comercial y con ello, un renovado ciclo de extranjerización de los recursos nacionales. De tal manera, Andrés Rodríguez -como cabeza del gobierno post-stronista- contó con el apoyo de la embajada norteamericana para llevar adelante el golpe a Stroessner, con la condición de que aplique el recetario neoliberal en el país (Palau, 2011). Con ello, el Partido Colorado continuó en la dirección del gobierno, y se constituyó tanto en el partido de la dictadura como en el partido de la llamada “transición democrática”, ganando todas las elecciones hasta el año 2008, con el triunfo de Fernando Lugo (Prego, 2019).

De acuerdo a Palau (2010)<sup>103</sup>, el bloque de poder se conformó a partir de la oligarquía heredera de latifundios, el empresariado corrupto vinculado con el poder stronista del Partido Colorado, el narcotráfico (que controla territorios enteros y se encuentra enquistado en los más altos niveles del Gobierno, del Ejército, la Policía, el Ministerio Público y el aparato judicial) y las corporaciones transnacionales. Se ha configurado históricamente a partir de relaciones sociales de producción basadas en el plano económico, en la agroexportación con base-técnico productiva transgénica<sup>104</sup>, ganadería para la exportación, cesión de energía hidroeléctrica, y la exportación de productos manufacturados a través de maquilas.

Esta base económico-productiva ha expresado el establecimiento de mecanismos que permitieron reconstruir la legalidad de la dominación impuesta durante la dictadura, a nivel político-institucional, — con sus disputas<sup>105</sup>—. A

103 Tal como se señala en el marco teórico

104 La biotecnología transgénica ha constituido la base material a partir de la cual se ha desarrollado el modelo agroexportador en el país desde hace más de dos décadas, en la etapa neoliberal del modo de producción capitalista. La misma ha determinado las características de la política agrícola, con una novedad: la incorporación de una nueva arista institucional, la ambiental.

105 Prego, a la luz de Quevedo (2015) y Escobar (2012), señala que la crisis de hegemonía instaurada tras el fin del régimen stronista no ha logrado resolverse hasta la actualidad. La autora expresa que desde el año 1989 se llevaron adelante fuertes disputas que dan expresan las contradicciones existentes en el seno del bloque de poder. Un hecho paradigmático en este sentido, fue “el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y la responsabilidad del entonces presidente Raúl Cubas Grau y del Gral. Lino César Oviedo en su muerte. Esto conllevó a la realización de un juicio político contra Cubas Grau precipitando su renuncia al cargo. A su vez, las movilizaciones producidas desembocaron en la masacre del “marzo paraguayo” donde cientos de manifestantes fueron brutalmente reprimidos. Otro acontecimiento a señalar es el fallido golpe de Estado en el año 2000 contra el gobierno de Luis González Macchi, donde nuevamente aparece la controvertida figura del Gral. Lino César Oviedo. Sin embargo, la

partir de la institucionalidad construida en torno a la “transición democrática”, se ha otorgado legitimidad al periodo post-stronista, para reproducir los principios elementales del modelo de desarrollo impuesto y, con ello, las formas de dominación stronista (Prego, 2019).

Ahora bien, también es importante destacar que, con el golpe del 89, se expresó una puja entre fuerzas autoritarias/conservadoras y democráticas, dentro de los límites del modelo económico impuesto a partir de la estructura de poder stronista. De tal manera se desarrollaron fuerzas que clamaban una apertura democrática; sin embargo, los sectores conservadores han tenido de manera sistemática la capacidad de condicionar y debilitar el proceso impulsado (Ibid).

En tal sentido y dentro de la complejidad de la vida intra-estatal planteada por Gramsci, se puede entender que la reforma constitucional del año 1992 fue un intento por “democratizar” la política paraguaya y equilibrar los poderes del Estado, al desterrar la Constitución de la dictadura (1967).

En este marco, de acuerdo a Prego en su lectura sobre el trabajo de Lezcano Claude (2012), se intentó ampliar el catálogo de derechos de acuerdo con las normas consagradas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En relación con la parte orgánica, se disputó por la eliminación de artículos que contenían las disposiciones de carácter autoritario, y se retocaron las atribuciones de los órganos de gobierno ya previstos (Prego, 2019; Lezcano Claude, 2012).

Uno de los logros más importantes de los sectores democráticos en la reforma de la Carta Magna ha sido la identificación del proceso de reforma agraria con el desarrollo rural, ya que la misma define las medidas y directrices de política pública para materializar ambos objetivos en la realidad social. Si bien la Constitución tiene fuerza normativa<sup>106</sup>, es violada sistemáticamente.

Por su parte, en términos ideológicos-culturales se hizo hegemónica la concepción sobre la necesidad de un crecimiento económico y libre comercio, como parte de los principios del consenso de Washington. Al mismo tiempo esta noción fue acompañada por narrativas sobre la democracia, vinculadas a la búsqueda de “transparencia” y “gestión eficiente” de la institucionalidad estatal, de manera a “generar equilibrio fiscal”, sin cuestionar la base económica, ni las relaciones de poder, heredadas tras los 35 años del régimen stronista.

Estas posturas ideológicas se desarrollaron con contradicciones debido, por un lado, a los efectos degradantes a nivel socio-económico y ambiental, que las medidas neoliberales han tenido sobre las condiciones de vida de las mayorías sociales y los bienes comunes de la naturaleza. Por otra parte, los

situación política y social alcanza su paroxismo con la “masacre de Curuguaty” y el posterior juicio político contra el presidente Fernando Lugo que conlleva a la interrupción de su mandato”. (Prego, 2019, pp. 6-7)

106 Esto es, contiene normas jurídicas y esta juridicidad abarca todo el texto constitucional, lo que significa que toda la Constitución es exigible, obligatoria, aplicable y vinculante.

principios neoliberales sobre los que se sustentan estas medidas, tienden a la privatización y achicamiento del Estado, a contramano de la base social clientelar que conformó el Partido Colorado en el periodo de la dictadura stronista.

### Consenso de Washington en el marco de una economía en crisis fuertemente dependiente de capitales extranjeros, tras la dictadura stronista

Los organismos internacionales que desde la década de 1950 financiaron los programas de desarrollo basados en las “*ventajas comparativas*” de la producción sojera en manos extranjeras, y algodoneras a partir de la concentración de la tierra en latifundios agrícolas en manos extranjeras, en la década de 1990 impulsaron el Consenso de Washington. El mismo recetó la apertura comercial, la privatización de los servicios públicos junto con la reducción de los aparatos estatales para sanear las cuentas y generar equilibrio fiscal (Ghio-tto, 2020).

Estas medidas se basaron en la articulación entre la OMC, FMI y BM en base a acuerdos, declaraciones y decisiones ministeriales para formulación de la política económica a escala mundial a partir de la cooperación entre los mismos. Los mismos han sido ratificados en la década de 1990<sup>107</sup>, a partir de la firma del Artículo III del Acuerdo por el que se establece la OMC del Acta Final de la Ronda Uruguay. El mismo tuvo como objetivo “*lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, a partir de la cooperación, según proceda, entre el OMC con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus organismos conexos*”<sup>108</sup>. (FMI, 2022)

En este escenario, de acuerdo a Luis Rojas, es probable que la medida del Consenso de Washington que más brusca y ampliamente se aplicó en materia de política económica en el Paraguay, fue la liberalización del comercio internacional<sup>109</sup>. Sin embargo, tal como se vio previamente, la apertura del comercio exterior no ha sido el resultado de las reformas de la década de 1990, sino

107 Por su parte, en 1996 la OMC, el FMI y el BM firmaron Acuerdos

Decisión en Singapur. Los mismos han establecido “la base para el cumplimiento del mandato ministerial de la OMC de alcanzar una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial, cooperando con el FMI, así como con el Banco Mundial; también se ha concertado recientemente un acuerdo entre la OMC y el Banco Mundial. Segundo, al reconocer la convergencia de las tareas y responsabilidades del FMI y la OMC”. (FMI, 2022)

108 Al respecto, la declaración sobre la contribución de la Organización Mundial del Comercio al logro de una mayor coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial, del Acta Final de la Ronda Uruguay, ha expresado que este proceso “asegura un ensanche del acceso a los mercados (...), así como un marco de disciplinas multilaterales reforzadas para el comercio. (...) Estas mejoras significan que la política comercial puede tener en el futuro un papel más sustancial como factor de coherencia en la formulación de la política económica a escala mundial”. (FMI, 2022)

109 “Mientras tanto, los países centrales han implementado políticas proteccionistas, para defender su producción y a sus trabajadores. Esos países han subsidiado su agricultura para hacer frente a los productos externos, y han

que se estableció durante la dictadura stronista como parte de la estrategia del país basada en la economía primario-exportadora en manos de capitales extranjeros y comercio fronterizo de reexportación y contrabando (Rojas, 2011; Borda y Masi, 2008).

De acuerdo a Borda y Masi (2008), la prematura apertura del país fue parte de la estrategia de algunos países desarrollados para permear las economías cerradas de nuestra región, en especial el Brasil, a través de la triangulación comercial o reexportación, además de la exportación de materias primas. Esto se desarrolló en un contexto marcado por fronteras paraguayas totalmente permeables—por causa de un alto grado de comercio ilegal o contrabando—lo cual permitió—y permite—el ingreso casi irrestricto de artículos importados de la región y el mundo (Borda y Masi, 2008).

En este contexto, las políticas económicas que desarrollaron los principios del Consenso de Washington, se efectuaron de acuerdo a la necesidad del capital transnacional y de la burguesía nacional de incluir al país en procesos de “globalización”, en las condiciones de las políticas económicas neoliberales (Zevaco, 2022).

Las mismas se aplicaron durante el gobierno de Andrés Rodríguez, a partir de las siguientes medidas: 1. Liberación de la tasa de interés bancario; 2. Reducción del encaje legal a los bancos; 3. Liberación del tipo de cambio; 4. Primeras gestiones para la privatización de las empresas públicas (Rojas, 2011).

Estas medidas han configurado principalmente las características del sector agropecuario de los países del Sur Global, es decir, del modelo primario exportador; y, específicamente en el Cono Sur ha impactado en la configuración de los territorios para la producción primario-exportadora basada en monocultivos de soja transgénica y su complejo agrícola, y la ganadería. Ha impactado pues en la profundización de su ubicación como territorio alimentario bajo el control de intereses imperialistas

En términos institucionales, este proceso se llevó adelante a través de: a) la imposición de un derecho internacional americanizado con la firma de Tratados de Libre Comercio—y sus sucedáneos, tal como ocurre en el caso de Paraguay a través de firma de: a) tratados bilaterales de inversión y otros; b) la promulgación de leyes que amplían el libre comercio, etc.—; c) la participación en el seno de la OMC que ha establecido un diseño económico-institucional que ha facilitado asimismo la dependencia del Sur Global en general, y Paraguay en particular, a la vía de desarrollo primario-exportadora.

establecido cuotas de importación y aranceles a una gran cantidad de bienes, fundamentalmente los manufacturados”.

## Derecho internacional americanizado. Firma de Tratados Bilaterales de Inversión

A partir de la década de 1980 y principalmente en la década de 1990, los Estados de América Latina firmaron una serie de Acuerdos en un contexto donde la narrativa ideológica neoliberal impuso como consenso que la firma de tales acuerdos sería la vía a partir de la cual se lograría el crecimiento y desarrollo de los países periféricos, a partir de la entrada de capitales extranjeros. Como parte de la misma narrativa ideológica neoliberal, este proceso también aportaría credibilidad, en términos de la constitución de una imagen tendiente a la no violación del derecho de propiedad privada del inversor extranjero. Esto tuvo como consecuencia la firma masiva de tratados Bilaterales de Inversión (TBI)<sup>110</sup> y el comienzo de largas negociaciones de Tratados de Libre Comercio (TLC)<sup>111</sup> (Ghiotto, 2020).

En este proceso se articularon de manera tanto local como global, los organismos internacionales junto con los gobiernos, las empresas locales, y transnacionales. El mismo permitió el establecimiento de 'nuevos temas comerciales': los derechos de propiedad intelectual, servicios, telecomunicaciones, compras públicas y la protección de las inversiones extranjeras con el mecanismo de controversias inversor-Estado (ISDS) (Ghiotto, 2020). En el caso de Paraguay, este último punto se llevó adelante a partir de la promulgación de la Ley 117/91 (Fretez Bobadilla, 2017).

Por lo tanto, este proceso implicó la legitimación de una nueva institucionalidad liberal, es decir, de un tipo particular de orden respecto a las necesidades de la economía globalizada y que pudiera garantizar el libre mercado y el libre comercio. El mismo fue central para la expansión del capital en el Sur global, lo cual explica la profundización de la dependencia de las economías periféricas a partir de la puesta en marcha de políticas económicas neoliberales.

En el caso de Paraguay, si bien no cuenta con TLC, forma parte de una unión aduanera, el MERCOSUR, que representa otra forma de libre comercio; además forma parte de la OMC y cuenta con instrumentos jurídicos que incorporan una gran cantidad de temas similares a los de un TLC tales como: 7 Acuerdos marco, un número importante de Acuerdos comerciales preferenciales, 26 Acuerdos bilaterales de inversión y 18 Tratados con provisiones de inversión.

110 Los TBI se concentraron en otorgar derechos extraordinarios a los inversores extranjeros, incluyendo cláusulas que protegen al inversor en caso de políticas estatales que modifiquen las condiciones contractuales o que pongan en peligro, de algún modo, la posibilidad de ganancia (Ghiotto, 2020).

111 Los mitos de los tratados aparecen en los preámbulos, donde aparecen las expectativas de la relación bilateral y los objetivos que las partes persiguen con la aplicación de los mismos. Ahí se encuentra el "espíritu" de los mismos: contexto, objetivos, fines. Por lo tanto, la propuesta del libre comercio convive con una incoherencia de fondo, pues permite la libre movilidad de materias primas, maquinarias y otros bienes, e incluso de capital, pero no de la fuerza de trabajo, que no puede ingresar a los países ricos libremente (Ibid).

### i. MERCOSUR, otra forma de libre comercio

En el año 1991 se firmó el Tratado de Asunción, a partir del cual se conformó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>112</sup>, en respuesta al contexto liberalizador del comercio internacional. Tal como se indicó previamente, es importante advertir que el país se abrió de forma unilateral, incluso antes de la firma del Tratado de Asunción de 1991<sup>113</sup>.

En ese marco, de acuerdo a la lectura de Fretez Bobadilla, el MERCOSUR tiene características que han implicado en la práctica, efectos parecidos a los que tienen los Tratados de Libre Comercio (TLC)<sup>114</sup>, ya que se ha trazado como objetivo conformar un mercado mayor, donde las empresas cuentan con facilidades y ventajas para colocar su producción y realizar inversiones. "En este sentido, como el libre mercado que habilita da las mismas posibilidades a dos empresas que se encuentran en desigualdad de condiciones, implica una ventaja para el sector más fuerte, proceso al que ha contribuido el MERCOSUR en la Región" (Fretez Bobadilla, 2017).

De acuerdo a Luis Rojas, este proceso implicó la puesta en marcha del receptor neoliberal de primera generación en el país, que ha consistido en la profundización de la apertura comercial. La misma ha consolidado la economía de agroexportación, en un escenario marcado por una avanzada de procesos de concentración de la tierra, los ingresos y la riqueza generada. Esto se ha llevado adelante a partir de una progresiva extranjerización de los recursos productivos y las actividades económicas de mayor rentabilidad<sup>115</sup> (Rojas, 2011).

Por lo tanto, la conversión del cono sur sudamericano en 'la república unida de la soja', no es ni casual ni espontánea: actualmente los países del Mercosur son responsables de cerca del 60% del comercio mundial de soja transgénica: Brasil (50%), Argentina (6%), Paraguay (3%) y Uruguay (2%), y de prácticamente la totalidad durante la temporada de invierno en el hemisferio norte.

El antecedente del MERCOSUR lo constituye el Tratado de Montevideo firmado en 1980 (TM80), en pleno contexto de dictaduras cívico-militares en el Cono Sur. Este acuerdo ha instituido la Asociación Latinoamericana de In-

112 El Mercosur constituye un proceso de integración regional instituido inicialmente por cuatro países. Las negociaciones iniciales se dieron entre Brasil y Argentina a mediados de la década de 1980, posteriormente se incorporaron Uruguay y Paraguay. En el año 2012 se incorporó Venezuela como miembro pleno; más adelante en el año 2015 Bolivia solicitó el ingreso al bloque, pedido que aún se encuentra en proceso de adhesión.

113 Así como se ha mencionado, la inserción paraguaya en el Cono Sur se dio con anterioridad a la firma del mismo Tratado de Asunción.

114 Si bien el MERCOSUR cuenta con elementos que lo diferencian de un TLC -a partir de contar con un mecanismo de reducción de asimetrías, un parlamento propio- se limita a cuestiones comerciales, aduaneras y a las facilidades de inversión

115 Tal como se ha indicado en el marco teórico, las empresas del agronegocio, las finanzas y el comercio externo, han sido las grandes ganadoras de la liberalización, concentrando cada año la mayor parte de las ganancias, empleando a una proporción ínfima de la población y aportando muy escasos impuestos, consecuencia de las reformas fiscales regresivas aprobadas en este periodo (Rojas, 2011).

tegración (ALADI)<sup>116</sup>. La suscripción del TM80 tuvo como objetivo renovar el impulso de la integración regional a través de la conformación de una zona de libre comercio. La ALADI tuvo como objetivos: a) crear un mercado común latinoamericano, sin metas ni cronogramas predeterminados, en un marco flexible, y b) abrir la posibilidad de crear relacionamientos bilaterales y subregionales. El Tratado de Montevideo 1980, estableció un Área de Preferencias Económicas compuesta por tres mecanismos básicos: la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), los Acuerdos de Alcance Regional y los Acuerdos de Alcance Parcial (ALADI, 1980)<sup>117</sup>.

## ii. Principales efectos de los acuerdos comerciales en el marco del MERCOSUR.

Paraguay a través del MERCOSUR, ha firmado 11 acuerdos comerciales en el marco de la ALADI, de los cuales 10 constituyen Acuerdos de Complementación Económica (ACE) firmados para el establecimiento de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con Chile, Bolivia, México, Perú, Colombia, Cuba y Venezuela; y un Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación del patrimonio histórico (AAPR) a través de la concesión mutua de preferencias arancelarias con México<sup>118</sup>.

En el caso de la formación paraguaya, la apertura comercial a través del MERCOSUR se desarrolla en un escenario donde la misma se encuentra en desventaja, debido a que tiene una economía reducida en relación a sus países vecinos, quienes constituyen sus principales socios comerciales. Se estima que la incidencia del crecimiento del país dentro de Latinoamérica es del 0,5%, frente a otros países como Brasil (39,2%), México (21,6%), Argentina (9%) o Colombia (6,3%). Además, Paraguay es el país del Mercosur con la menor renta per cápita (RPC), que ascendió a \$5.871, lejos de los \$11.653 de Argentina, los \$8.921 de Brasil o los \$17.278 de Uruguay (Oficina Económica y Comercial de España en Asunción, 2019). Esto se hace visible principalmente a partir de la presencia de capital brasilero en Paraguay, sobre todo en el sector agropecuario y energético, como una continuidad de la política impuesta por la dictadura stronista

<sup>116</sup> Como antecedente de este proceso, en el año 1960 se firmó el Tratado de Montevideo a través del cual se conformó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Según el Tratado de Montevideo, los países firmantes se comprometían a crear una zona de libre comercio que debería estar funcionando en un plazo de 12 años (meta 31 de diciembre de 1972). Por el Protocolo de Caracas (1969) dicho plazo fue modificado a diez años (meta 31 de diciembre de 1980). Este proceso se efectuaría de una forma gradual por medio de la eliminación de todas las restricciones, cupos y gravámenes al comercio entre los Estados miembros.

<sup>117</sup> Disponible en: [http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/Documentos\\_Sin\\_Codigos/Caja\\_062\\_001.pdf](http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001.pdf)

<sup>118</sup> Además, cuenta con una Asociación económica con Taiwán.

Mientras tanto, el principal bloque comercial, socio de Paraguay, en términos tanto de importaciones como de exportaciones es el MERCOSUR. Esto responde a la línea del Comercio Exterior del país que ha sido impuesta desde la dictadura. De tal manera, de acuerdo al representante de la dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la orientación política del comercio exterior es la apertura a los mercados a partir de la negociación a través del MERCOSUR. En tal sentido, ha expresado: “En cuanto a la política, Paraguay siempre busca la apertura de mercado a través de la negociación del MERCOSUR como bloque, y encarar las negociaciones a fin de lograr la apertura de mercados. Paraguay es muy competitivo en el tema de soja” (MIC, 2020).

Así, en el año 2021 cerca del 80% de las exportaciones de bienes primarios se han destinado al MERCOSUR, por un valor de 2.725,5 millones de USD. Luego se encuentra Rusia, que representa el 12% del total sectorial, lo que equivale a 416 millones de USD, seguido por USMCA (2 %) y la Unión Europea (1 %). En el periodo enero-julio de 2022, el MERCOSUR se ha consolidado aún más como el destino principal de las exportaciones, con el 87 % del total exportado en bienes primarios, explicado en gran medida por las cantidades de soja que se exportan a Argentina y Brasil (Alderete, 2022).

Durante los primeros cinco meses del año 2020, el 75% de las exportaciones tuvieron como destino final los países de la región sobre todo Argentina, Brasil y Chile, según el Banco Central del Paraguay (BCP). Entre los países del MERCOSUR, Brasil muestra un claro dominio histórico como destinatario de las exportaciones paraguayas, que ascendieron a \$4.173,5 millones (33,56% del total)<sup>119</sup>; entre los rubros registrados por el BCP como “exportados” se encuentra la energía eléctrica, junto a los granos de soja, y el arroz<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> Disponible en: <https://bit.ly/2Noq1Mm>

<sup>120</sup> Sin embargo, desde el 2017 redujo ligeramente su cuota dentro de las exportaciones paraguayas con una participación del 35,4% en ese año, 31,97% en 2018 y 31,09 en 2019. En los primeros cinco meses del 2020, los envíos a este país significaron un total de US\$ 708,6 millones, lo cual representó una caída del 6,2%.

**Tabla 7. Acuerdos comerciales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en vigor**

Acuerdo Comercial	Tipo de Acuerdo	Entrada en vigencia	Normativa Local	Preferencias arancelarias	Principales productos comprendidos
MERCOSUR (ACE 18)	Acuerdo de Complementación Económica (ACE) para establecer un mercado común	29/11/1991	Ley N° 9/91	100% a partir de 1995	Todo el universo Arancelario con excepciones para el sector automotor y azucarero
Paraguay - México (AAP.R 38)	Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación del patrimonio histórico (AAP.R) a través de la concesión mutua de preferencias arancelarias	1/7/1994	El presente Acuerdo tendrá una duración indefinida.	Entre 50% y 100%	Lista de productos de interés de ambos países
MERCOSUR - Chile (ACE 35)	Acuerdo de Complementación Económica (ACE) para el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC)	1/10/1996	Ley N° 1.038/97 Decreto N° 15.939/96	100% a partir de 2014	Todo el Universo Arancelario
MERCOSUR - Bolivia (ACE 36)	Acuerdo de Complementación Económica (ACE) para el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC)	28/2/1997	Decreto N° 16.626/97	100% a partir de 2014	Todo el Universo Arancelario
MERCOSUR-México (ACE 54)	Acuerdo de Complementación Económica N° 54.	5/7/2002	Decreto N° 6.643/05	La creación de un Área de Libre Comercio entre los Estados Parte del MERCOSUR y los Estados Unidos Mexicanos	Todo el Universo Arancelario
MERCOSUR - México (ACE 55)	Acuerdo de Complementación Económica N° 55.	1/2/2011	Decreto N° 5935/11	Libre Comercio en el sector automotor.	Sector Automotor.
MERCOSUR - Perú (ACE 58)	Acuerdo de Complementación Económica (ACE) para el establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC)	6/2/2006	Decreto N° 7.110/05	100% a partir de 2017	Todo el Universo Arancelario (excepto ciertos productos con condicionamientos especiales, carne (cerdo, pollo), lácteos, cereales, hortalizas, cigarrillos, textiles, etc.)
MERCOSUR - Comunidad Andina de Naciones: Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59)	Acuerdo de Libre Comercio (ALC)	19/4/2005	Decreto N° 5.130/05	100% a partir de 2017	Todo el Universo Arancelario (excepto ciertos productos con condicionamientos especiales carne, lácteos, medicamentos, etc.)

Acuerdo Comercial	Tipo de Acuerdo	Entrada en vigencia	Normativa Local	Preferencias arancelarias	Principales productos comprendidos
MERCOSUR- Cuba (ACE 62)	Acuerdo de Complementación Económica (ACE) para impulsar el intercambio comercial de las Partes Signatarias	24/2/2009	Decreto N° 1.570/09	100% a partir de 2011 (cronograma 1) el resto de los cronogramas tienen reducciones arancelarias parciales de 90%, 80%, 75%, 70%, 65%, 60%, 50%.	Todo el Universo Arancelario con exclusiones específicas
Paraguay - Venezuela (ACE 64)	Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 64.	Pendiente. Fecha de firma 16/08/2008.	El Acuerdo entrará en vigor a partir de la fecha de comunicación, mediante la cual las Partes se comuniquen, por escrito y vía diplomática, el cumplimiento de sus formalidades internas.	Venezuela otorga a Paraguay desgravación total para un grupo de productos de su oferta exportable.	
MERCOSUR - Colombia (ACE 72)	Acuerdo de Complementación Económica para la conformación de un Área de Libre Comercio	29/1/2019	Decreto N° 1113/19	100% a partir de 2018	

Fuente: OCDE, 2022

Paraguay aplica el Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR con excepciones, que representan un 23% del total de líneas, con lo que resulta con un arancel promedio inferior al promedio del AEC del MERCOSUR. De acuerdo con el BCP, el principal país destinatario de harinas/pellets de soja es Chile, desde el año 2013<sup>121</sup>. Las relaciones comerciales con Chile se enmarcan en el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y el MERCOSUR (ACE 35), el instrumento jurídico que constituye el marco principal en el cual se desarrollan las relaciones económicas y comerciales entre Chile y Paraguay, suscrito en el año 1996. Este acuerdo habilitó que el 100% de los ítems del comercio bilateral esté libre de aranceles (arancel cero). Desde la entrada en vigencia de ese acuerdo, las exportaciones de Paraguay a Chile aumentaron un 112% en promedio, mientras que las importaciones aumentaron hasta en un 280%<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> En 2019, se han exportado a este país 586.276.835 toneladas de estos commodities por un valor de 194.261.360 USD, lo que representó el 25,6% del comercio exterior de los mismos. Junto a la harina/pellets de soja, Paraguay exporta a este país, carne, arroz y granos. De esta manera, en materia comercial, Chile es el 4to destino principal de las exportaciones paraguayas (con aproximadamente USD 500 millones).

<sup>122</sup> A partir del año 2016 se conversa en torno a la posibilidad de profundizar el ACE 35, de manera a constituir un Acuerdo de Libre Comercio, con el objetivo de hacer extensivos los acuerdos a la asociación, tanto al comercio de bienes como de servicios, inversiones, transporte e integración física. Esto permitiría una plataforma de acceso hacia el Pacífico para los países del Mercosur, dada la ubicación geopolítica chilena. Es en este marco donde toma relevancia el corredor bioceánico para el desarrollo del modelo agroexportador en la región Disponible en: <https://bit.ly/37CzoPj>

Tabla 8. Acuerdos Comerciales Extra Regionales en vigor

Acuerdo Comercial	Tipo de Acuerdo	Entrada en vigencia en el MERCOSUR	Normativa Local	Preferencias arancelarias	Principales productos comprendidos
MERCOSUR-India	Acuerdos de Preferencias Comerciales Fijas (APF)	1/6/2009	Ley N° 2.811/05 (Acuerdo marco) y la Ley N° 3.317/07	Preferencias fijas de 10%, 20% y 100% sobre 450 ítems arancelarios	Aceite de soja, cueros y pieles, productos de madera, aceites esenciales, plantas y semillas usadas en perfumería, etc.
MERCOSUR -Israel	Acuerdo de Libre Comercio (ALC)	24/3/2010	Ley N° 3.483/08 (Acuerdo marco) y la Ley N° 3.857/10	100% a partir del 2020 sobre la totalidad del universo arancelario	Todos los productos salvo algunas condiciones específicas de cuotas o preferencias fijas para la carne bovina, aceites vegetales, lácteos, maíz y mandioca.
MERCOSUR -Egipto	Acuerdo de Libre Comercio (ALC)	30/5/2016	Ley N° 2.751/05 (Acuerdo marco) y la Ley N° 5.563/16	100% a partir del 2026 sobre la totalidad del universo arancelario	Todos los productos salvo algunas exclusiones como ser la carne de pollo, tabacos, bebidas alcohólicas, automotores, entre otros.
MERCOSUR-Unión Aduanera Sudafricana (SACU)	Acuerdos de Preferencias Comerciales Fijas (APF)	1/5/2016	Ley N° 4.560/12	Preferencias fijas de 10%, 50% y 100% sobre 1064 ítems arancelarios	Carne bovina, trigo, porotos de soja, pellets de soja, aceites de soja y de girasol, miel natural, confecciones y té, etc.

Fuente: OCDE, 2022

El aceite de soja tiene como principal destino la India, que es el segundo país más poblado del mundo y tercer consumidor mundial de aceites vegetales. Con este país se tiene un acuerdo de preferencia fija y, además, está en marcha un proyecto de acuerdo de libre comercio, con el objetivo de ampliar las ventas de aceite de soja a ese país (Dirección de Comercio Exterior - MIC, 2020).

India se ubica como el principal importador mundial de aceite de soja. En el ciclo 2018/19, adquirió 3,1 Mt (Megatonelada) de este aceite, lo cual representa casi un 30% de las compras totales del aceite, y un crecimiento del 3% respecto al ciclo anterior.

Por su parte, la exportación de aceite de soja a Egipto, que lidera los países del Norte de África- ubicados en el segundo lugar en la importación de aceite de soja en el mundo- ascendió a un valor de 15.009.500 USD, según VUE-BCP. De este modo, Paraguay tiene una participación del 6% en el mercado global de comercialización de aceite de soja.

**Tabla 9. Acuerdos Comerciales con negociación concluida pero aún en vigencia**

Acuerdo Comercial	Tipo de Acuerdo	Preferencias arancelarias	Estado del Acuerdo
MERCOSUR- Unión Europea	Acuerdo de Asociación Estratégica Birregional	UE elimina los aranceles para el 92% de las exportaciones del Mercosur y otorga un trato preferencial a un 7,5% del restante. La UE liberaliza el 99% de las importaciones agrícolas del Mercosur. Bienes Industriales: La UE liberaliza cerca del 100% de su comercio. El Mercosur lo hace en un 90%	Proceso de revisión legal de los textos del Acuerdo.
MERCOSUR- European Free Trade Association (EFTA)	Acuerdo de Libre Comercio	Más del 97% de la oferta exportable del MERCOSUR a países del EFTA se beneficiará del tratamiento preferencial. Algunos de los productos son: carne bovina, carne aviar, vinos, maíz, miel y aceites vegetales. EFTA eliminará los aranceles para la casi totalidad de los productos manufacturados.	Proceso de revisión legal de los textos del Acuerdo.

Fuente: OCDE, 2022

## Diseño económico-institucional a partir de la participación de Paraguay en la OMC

A partir de la participación de Paraguay en la OMC<sup>123</sup>, con la firma del acuerdo el 1° de enero de 1995<sup>124</sup>, se definieron lineamientos en materia de: a) comercio internacional, b) agrícola, sobre todo en relación con la propiedad intelectual y en la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Con ello se puede decir que a partir de la firma del acuerdo de la OMC, se estableció un marco institucional común en los países participantes miembros de la OMC en general y del Sur Global en particular, para el desarrollo de las relaciones comerciales<sup>125</sup>.

123 En el marco del Acuerdo, las funciones de la OMC están orientadas a facilitar la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo en materia de comercio internacional y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

124 Previamente, el 6 de enero de 1994 firmó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en el que se ratificaron las disposiciones de fecha 30 de octubre de 1947, junto con las disposiciones de los instrumentos jurídicos indicados que hayan entrado en vigor en el marco del GATT de 1947 con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, entre los que se encuentran protocolos y certificaciones relativos a las concesiones arancelarias y otras medidas que configuraron las disposiciones del comercio internacional de los países miembros.

125 En los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos del mismo.

La participación de Paraguay en la OMC legitimó la profundización del diseño neoliberal en la institucionalidad estatal<sup>126</sup>. Los principios de la OMC en materia económica y política, se han traducido en la institucionalidad del Estado paraguayo durante la década de 1990 a partir de tres ejes principales: i) consideraciones “antidumping” o contra la “competencia desleal” en el mercado internacional, ii) derechos de propiedad intelectual, iii) inversiones.

Para el cumplimiento de la primera de ellas, se promulgó el Decreto N° 15.286 del 28 de octubre de 1996, que estableció al Ministerio de Industria y Comercio y al Ministerio de Finanzas como autoridades competentes en materia de dumping. El mismo fue sancionado como respuesta a la promulgación de la Ley N° 444/94 que incorporó el Acuerdo sobre la Implementación del Artículo VI del GATT y establece procedimientos administrativos en materia de dumping (OEA, 2022)<sup>127</sup>.

### *i. Derechos de propiedad intelectual*

Por su parte, sobre los derechos de propiedad intelectual se aprobaron las leyes que se encuentran en la siguiente tabla, con sus correspondientes entramados en el marco de la institucionalidad estatal. Las mismas se basaron en los siguientes antecedentes: Ley 773/25 de Patentes del 3 de septiembre de 1925 y el Decreto Reglamentario No 32611 del 8 de febrero de 1929, el Decreto Reformatorio No 30007 del 5 de enero de 1982 y Ley 868/81 de Dibujos y Modelos Industriales del 2 de noviembre de 1981.

126 Como orientadora de la vía de desarrollo del país basada en la matriz primario-exportadora

127 Disponible en: [http://www.sice.oas.org/antidumping/adlaws\\_s.asp#Par](http://www.sice.oas.org/antidumping/adlaws_s.asp#Par)

Tabla 10. Derecho de propiedad intelectual. Leyes, instituciones y objetivos

Ley Nacional	Armado institucional	Objetivo
Ley N° 1328/98 de Derecho de Autor y Derechos Conexos del 20 de octubre de 1998 y su Decreto Reglamentario Decreto N° 5159/99 del 13 de septiembre de 1999	Ministerio de Industria y Comercio. Subsecretaría de Estado de Industria. Dirección General de Propiedad Intelectual (DGPI)	La protección del derecho de autor recae sobre todas las obras del ingenio, de carácter creador, en el ámbito literario o artístico, cualquiera sea su género, forma de expresión, mérito o finalidad, la nacionalidad o el domicilio del autor o del titular del respectivo derecho, o el lugar de la publicación de la obra. Los derechos reconocidos en esta ley son independientes de la propiedad del objeto material en el cual está incorporada la obra, independientes del método de fijación inicial o subsecuente y su goce o ejercicio no estará supeditado al requisito del registro o al cumplimiento de cualquier otra formalidad. Las obras protegidas bajo esta ley pueden calificar, igualmente, por otros regímenes de protección de propiedad intelectual, tales como patentes, marcas, datos reservados sobre procesos industriales u otro sistema análogo, siempre que las obras o tales componentes merezcan dicha protección bajo las respectivas normas.
Ley N° 1294 (Marcas), agosto 6, 1998 y el Reglamento de la Ley 1294/98 de Marcas, 14 de agosto de 1998 (Decreto No. 22365)	Ministerio de Industria y Comercio. Subsecretaría de Estado de Industria. Dirección General de Propiedad Intelectual (DGPI)	Reglamentar como propiedad intelectual las marcas
Ley N° 385 de Semillas y Protección de Cultivares del 11 de agosto de 1994	Ministerio de Agricultura y Ganadería / Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)	Esta Ley tiene por objeto promover una eficiente actividad de una obtención de cultivares; producción, circulación, comercialización y control de calidad de semillas; asegurar a los agricultores y usuarios en general la identidad y calidad de la semilla que adquieren y proteger el derecho de los creadores de nuevos cultivares, en armonía con los acuerdos intra regionales firmados o a firmarse y con las normas internacionales en materia de semillas.

Fuente: SICE, 2022

En este punto toma relevancia central el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, ya que a partir de esta instancia se promulgó la Ley N° 385 de Semillas y Protección de Cultivares el 11 de agosto de 1994. La misma, tiene como finalidad “proteger el derecho de los creadores de nuevos cultivares, en armonía con los acuerdos intrarregionales firmados o a firmarse y con las normas internacionales en materia de semillas”. A partir de la promulgación de la Ley, se llevó adelante el armado institucional de esta área.

En el año 2000, se promulgó el Decreto N° 7797/00 a partir del cual se reglamentó la Ley N° 385/94. Posteriormente, en el año 2001 se promulgó la Resolución N° 440/01 a través de la cual se ampliaron los registros nacionales de cultivares protegidos y comerciales a todas las especies y géneros botánicos. En el mismo año se habilitó la importación de semillas transgénicas.

Con este marco normativo, en el año 2004 se promulgó la Ley 2459/04 a partir de la cual se creó el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), y en el mismo proceso se habilitó la liberación comercial del primer evento transgénico de soja en el país<sup>128</sup>.

En ese marco además, Paraguay se adhirió a la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), una organización intergubernamental que se creó en el marco del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, en París en 1961<sup>129</sup>. En la década de 1990, coincidente con la conformación de la OMC, se incorporó a las semillas, en forma similar a una patente, lo que implica que los gobiernos signatarios del Convenio están obligados a “proteger” a los obtentores, de que nadie utilice las semillas sin pagar una regalía<sup>130</sup>. Cabe mencionar que todos los TLC<sup>131</sup> incorporan un capítulo de Propiedad Intelectual y la obligación de la adhesión a UPOV 91.

Así, la privatización de las semillas formó parte del proceso de institucionalización del agronegocio transgénico en Paraguay. Este proceso se llevó adelante a través de la Ley de Semillas, a partir de la cual se dictaminó cómo deben comercializarse; y la Ley de Propiedad Intelectual, que conceden derechos monopólicos a los obtentores. Tienen un mismo objetivo: prohibir las variedades locales e indígenas, las cuales son biodiversas y están en constante evolución.

128 Disponible en: <https://leap.unep.org/countries/py/national-legislation/ley-no-38594-ley-de-semillas-y-proteccion-de-cultivares#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,derecho%20de%20los%20creadores%20de>

129 Los acuerdos se revisaron en diferentes periodos, en 1972, 1978 y 1991

130 Es decir, por el solo hecho de usar una variedad de semilla, ésta ya no se podrá utilizar en el siguiente ciclo sin abonar por la patente, ni intercambiar con otro/a agricultor/a.

131 Cabe destacar que el acuerdo Mercosur-Unión Europea, exige al país dejar de lado la UPOV 78 y adherirse a la UPOV 91, que generó una controversia de intereses entre los gremios empresariales, principalmente de la Unión de Gremios de la Producción (UGP)

## ii. Inversiones

La implementación generalizada de las reformas neoliberales en la década de 1990 profundizó aún más la relocalización de la producción, es decir, las empresas multinacionales se trasladaron a países del sur global con menores costos de la fuerza de trabajo, energía eléctrica e impuestos, en busca de incrementar las ganancias. En ese escenario, se multiplicaron los acuerdos de cooperación, TLC y los TBI en la región latinoamericana; y con ello, se promulgaron leyes de inversión como parte de la orientación de la OMC.

Ese proceso tuvo como objetivo principal dar garantías a las inversiones en los países donde éstas se instalaban, por lo que en ese momento se creó todo un nuevo sistema de protección de inversiones. El mismo se justificó -y justifica- en la narrativa ideológica neoliberal, en la necesidad de la apertura externa para la promoción de la competencia de los países.

Cabe destacar que esa concepción ideológica es la base del discurso de los gremios de la producción y sus representantes políticos, acerca de la necesidad de bajos impuestos, lo cual debería ser un estímulo a los inversionistas extranjeros, pues facilita la apertura comercial y con ello el mentado “crecimiento económico”.

Con ese objetivo han operado las leyes de incentivos a las inversiones, de trato igualitario a los capitales extranjeros, tales como la ley de zonas francas y la de maquila, que establecen importantes exoneraciones y privilegios. En la década de 1990 también se han simplificado los procesos y reducido el tiempo para la apertura de nuevas empresas. A pesar de todo esto, las inversiones, en especial las industriales, no han fluido con fuerza al Paraguay.

**Tabla 11. Leyes de inversiones en el marco de la reforma neoliberal de la década de 1990<sup>132</sup>**

Ley Nacional	Armado institucional	Objetivo
Ley 60/90. Régimen de incentivos fiscales para la inversión de origen nacional y extranjero	Dirección Nacional de Desarrollo Industrial – Ministerio de Industria y Comercio	El objeto de esta Ley es promover e incrementar las inversiones de capital de origen nacional y/o extranjero. A ese efecto, se otorgarán beneficios de carácter fiscal a las personas físicas y jurídicas radicadas en el país, cuyas inversiones se realicen en concordancia con la política económica y social del Gobierno Nacional
Ley 117/91. Ley de Inversiones	Ministerio de Industria y Comercio	En Paraguay es la Ley 117/91 la que establece la total igualdad de la inversión nacional y extranjera, además de garantizar la libre transferencia de lucros hacia el exterior y de asegurar que el Estado no podrá aplicar políticas proteccionistas a sus actividades. Esto quiere decir que en caso de que el inversor se sienta afectado por alguna política del gobierno, éste tendría que recurrir a la justicia nacional para realizar una demanda en contra del Estado paraguayo. Pero también, si el inversor extranjero incumpliese alguna ley nacional, éste podría ser demandado por el Estado de la misma forma.
Ley 1064 “De Maquila” y Decreto 9585 por el cual se reglamenta la Ley 1.064/97 “De Maquila” del 17 de julio de 2000	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME), presidido por el MIC, integrado por MH, MRE, BCP y STP	Esta Ley tiene por objeto promover el establecimiento y regular las operaciones de empresas industriales maquiladoras que se dediquen total o parcialmente a realizar procesos industriales o de servicios incorporando mano de obra y otros recursos nacionales destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercaderías de procedencia extranjera importadas temporalmente a dicho efecto para su reexportación posterior, en ejecución de un contrato suscrito con una empresa domiciliada en el extranjero.

Fuente: SICE, 2022

<sup>132</sup> Forma parte de este esquema la Ley N° 523/95 “Que autoriza y establece el régimen de zonas francas”

En Paraguay este proceso se llevó adelante a partir de la promulgación de la Ley 117/91, donde se establece la total igualdad de la inversión nacional y extranjera, además de garantizar la libre transferencia de lucros hacia el exterior y de asegurar que el Estado no podrá aplicar políticas proteccionistas a sus actividades.

*“Esto quiere decir que en caso de que el inversor se sienta afectado por alguna política del gobierno, este tendría que recurrir a la justicia nacional para realizar una demanda en contra del Estado paraguayo. Pero también, si el inversor extranjero incumpliese alguna ley nacional, este podría ser demandado por el Estado de la misma forma”* (Fretez Bobadilla, pp- 49 56).

Además, en el año 1990 se promulgó la Ley N° 60 de “Régimen de incentivos fiscales para la inversión de origen nacional y extranjero”. Es importante destacar que estas leyes constituyeron una continuidad respecto a la política económica stronista, debido a que los incentivos fiscales han formado parte de las políticas llevadas adelante desde la dictadura cívico-militar de Stroessner. Luego del golpe del 89, se modificó la ley que durante la dictadura rigió el desarrollo de los incentivos fiscales y en abril del mismo año, se promulgó la Ley 19/89. La misma fue modificada, dando fruto a la Ley 27/89. Ambas legislaciones fueron los antecedentes que permitieron la sanción de la Ley 60 en el año 1990 (Dirección Desarrollo Industrial-MIC, 2020).

### **3.2 Consecuencias de la arquitectura neoliberal en la economía nacional entre los años 90 y la primera década del siglo XXI**

La arquitectura neoliberal configuró la liberalización de la economía y el tipo de cambio, así como la liberalización de la inversión extranjera directa (IED) y la reforma fiscal y disciplina presupuestaria impuesta. Estos procesos serán descritos a continuación.

#### **Liberalización de las Inversiones Extranjeras Directas (IED)**

La ley de protección de las inversiones nacionales y extranjeras en igualdad de condiciones del año 1990, junto con la ley de incentivos a la inversión, facilitó la liberalización comercial tras el golpe de 1989, tal como lo indicaban los organismos internacionales en el marco del consenso de Washington.

En la actualidad, además de la Ley 60/90 y la Ley N° 117/91, el marco regulatorio que rige el curso de las inversiones está conformado por las leyes: N° 2421/04 “De Ordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal”, N° 4903/13 “De parques industriales”, N° 5061/13, “Que modifica disposiciones

de la ley N° 125/91 y dispone otras medidas de carácter tributario”, N° 5542/15 “De Garantías para las Inversiones y Fomento a la Generación de Empleo y el Desarrollo Económico y Social”, entre otras (Arrúa et al, 2020). Al mismo tiempo, se creó la entidad Pro-Paraguay, remplazada luego por REDIEX, para captar inversiones extranjeras y abrir mercados externos (Borda, 2009).

La ley N° 60/90, establece el régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital nacional y extranjero. Los objetivos para el desarrollo de los incentivos fiscales que proporciona esta ley son discursivamente: la generación de empleo, la transformación de la materia prima, el consumo de energía eléctrica y la exportación. Los mismos son aprobados a partir de la autorización de un Comité Interinstitucional de Inversiones, la ratificación de los Ministros de Industria y Comercio y de Hacienda. Todas las decisiones se enmarcan en los ejes estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030) (Dirección Desarrollo Industrial-MIC, 2020). La misma tuvo varias modificaciones. Al principio, contaba con alrededor de 13 a 14 beneficios debido a la cantidad de impuestos existentes previamente. La primera modificación se dio en el año 1991, a partir de la Ley N° 125/91, que estableció un nuevo régimen tributario, y habilitó la reducción de varios impuestos, con la incorporación del Impuesto al Valor Agregado (IVA)<sup>133</sup>. Luego, en julio del año 2004, varios de los incentivos de la Ley 60/90 fueron derogados por la Ley 2421/04, de Adecuación Fiscal y Reordenamiento Administrativo.

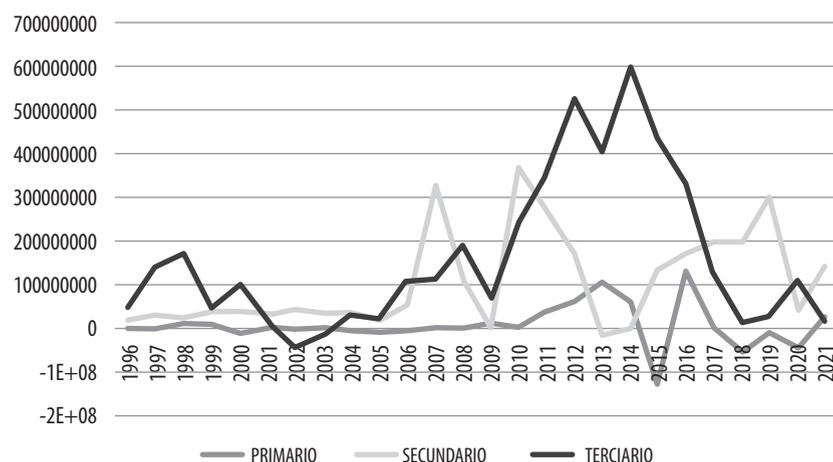
Los beneficios de la Ley N° 60/90 en conjunto con el marco normativo que la configura, permiten que todas las fases de la inversión de instalaciones industriales estén exentas de impuestos. Además, las ganancias que obtienen como personas físicas o jurídicas se pueden remesar al exterior libres de impuestos. Todos estos beneficios duran 10 años, y si se vuelve a hacer una inversión, los mismos son renovados. El único tributo que queda es el de la renta, cuya tasa asciende apenas al 10% (Dirección Desarrollo Industrial - MIC, 2020). Este marco normativo tiene como principales beneficiarios a capitales extranjeros. Los mismos están exentos de los impuestos a: 1) las importaciones de todas las maquinarias e instalaciones industriales, 2) los préstamos de bancos extranjeros, 3) el interés producido a partir de los créditos con bancos extranjeros, está exonerado de impuestos (Dirección Desarrollo Industrial - MIC, 2020).

Entre los años 1989 y 2019, se desarrollaron varias fluctuaciones en los montos de inversión extranjera, a pesar de los amplios beneficios que para el sector externo tiene el país. Esto es así debido a que los incentivos fiscales son de dudosa eficacia para la puesta en marcha de inversión de capital extranjero. Varios estudios han comprobado que tienen una influencia secundaria en el nivel y localización de las inversiones (de Iturbe y Serafini, 2020).

<sup>133</sup> Tal como se verá en el siguiente apartado

De tal manera, el conocido “superciclo de las materias primas” no se tradujo en un mayor nivel de inversiones. Éste fue menor al registrado durante el auge de Itaipú. Así, la IED fue baja entre los años 2003 y 2017, tuvo un promedio anual de 1 por ciento del PIB, el cual se encuentra por debajo del promedio anual de América Latina y el Caribe (2,1%). En este periodo, el 61% de la IED se orientó al sector terciario, el 35% al secundario y el 4% al primario. Al poner el foco del análisis en la distribución por actividades económicas, se visibiliza que el 30% de la misma se destinó a la intermediación financiera, el 17% al comercio, el 11% a la elaboración de aceites (principalmente de soja en manos de corporaciones transnacionales) y el 7% a la producción de carne (Borda y Caballero, 2019).

**Gráfico 1. Evolución del flujo de IED por sectores económicos entre 1996 y 2021 en Paraguay**



Fuente: División Inversión Extranjera del Departamento de Estadísticas del Sector Externo, Estudios Económicos – Banco Central del Paraguay

## Política monetaria y tipo de cambio

De acuerdo a Rodríguez Campuzano, el gobierno de Andrés Rodríguez desarrolló una política económica que siguió los principales lineamientos de la dictadura stronista. Esto se observa con claridad en el apoyo irrestricto que este gobierno brindó a los grupos ganaderos y latifundistas, a partir de una carga tributaria exigua –que ni siquiera llegaba al 2% del PIB sectorial–. Además, el gobierno que asumió luego del golpe del 89, aplicó políticas

económicas que tendieron a incentivar los productos agropecuarios de exportación, en especial la producción de soja (Rodríguez Campuzano, 1991).

Este autor refiere, que si bien la política monetaria sufrió cambios a partir del gobierno de Andrés Rodríguez, la misma continuó dotando de beneficios a los mismos grupos económicos. Los principales cambios en la política monetaria consistieron en:

i) La liberalización y desregulación financiera. Ambas medidas fueron establecidas junto con otras que tuvieron como objetivo un ajuste estructural. En ese marco, en octubre de 1990 fueron liberalizadas las tasas de interés, en función a las fluctuaciones del mercado, y por lo tanto, las operaciones de redescuento del Banco Central fueron suspendidas y reemplazadas por la emisión de bonos del Tesoro. Con ello también se flexibilizaron las condiciones para la apertura de entidades financieras, lo cual tuvo como consecuencia un aumento en el número de las mismas, así como el incremento en los riesgos del sistema financiero (Ibid).

ii) La sustitución del régimen de tipo de cambio múltiple a un único tipo de cambio establecido por las fluctuaciones del mercado, flotando dentro de una banda determinada por las autoridades del Banco Central, según sus prioridades de objetivos monetarios como el control de la inflación. El nuevo sistema llevó a una fuerte depreciación del guaraní frente al dólar y otras divisas, que favoreció el proceso de apertura, es decir, a las exportaciones del país en los primeros años de la liberalización (Ibid).

iii) Se relajaron las normas que determinaban que los recursos del sector público debían estar depositados en el BCP, con lo cual grandes cantidades de dinero del Estado fueron trasladadas a entidades financieras privadas, lo que en años posteriores causó enormes pérdidas al IPS y otras instituciones estatales<sup>134</sup>(Ibid).

La desregulación financiera generó el crecimiento de la liquidez en el mercado interno, lo cual produjo altos índices de inflación en la primera mitad de los 90, con un promedio de 22% en el 1990-1995. En los siguientes cinco años, el promedio de inflación bajó a 9 % anual, como consecuencia del estallido de la primera crisis financiera en el país, que se dio con el quiebre de bancos y financieras privadas, en el año 1995 (Ibid).

Este proceso estuvo configurado por: a) falta de controles a las entidades financieras, b) discrecionalidad en el uso de los ahorros captados por las mismas, c) falta de transparencia y d) corrupción en el sistema<sup>135</sup>. El resultado del mismo, generó el desarrollo de traumáticas crisis del sistema financiero en

<sup>134</sup> En el mismo sentido, el Estado neoliberal constituido en los 90 entregó créditos con fondos del IPS a empresas industriales y agropecuarias, a bajísimo interés y prácticamente sin garantías, lo que terminó en grandiosas pérdidas para los aportantes a dicha seguridad social, por la no devolución de los créditos y la impunidad hacia los empresarios morosos, muchos de ellos con vínculos familiares y comerciales con los gobernantes de entonces.

<sup>135</sup> En muchos casos con la complicidad de las autoridades nacionales.

la segunda mitad de la década de 1990 (1995 y 1998), lo cual impactó en graves pérdidas de recursos para el Estado paraguayo<sup>136</sup> (Rodríguez Campuzano, 1991; Rojas, 2011).

La intervención del Estado en las crisis del sistema financiero se orientó al auxilio a banqueros, a partir del financiamiento para el rescate de los ahorristas estafados, con recursos públicos. Este proceso se desarrolló durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), definido por grandes desfalcos del erario público, a partir de la intervención en alrededor de 40 entidades financieras. En las mismas, el Estado paraguayo perdió cientos de millones de dólares (Rojas, 2011).

De la mano de la liberalización de la economía, la senda de la vía agroexportadora se profundizó en el país, siguiendo los principios impuestos por los organismos multilaterales. De hecho, Borda (2009) expresa: *“estas reformas han partido de iniciativas externas (...), más bien eran consideradas como parte de las condiciones exigidas por la cooperación internacional”* (Borda, 2009, p. 40).

Las estadísticas visibilizan este proceso con claridad: en 1985 las exportaciones del país eran equivalentes al 10% del PIB, en 1990 llegan al 26%, y en 1995 al 48%. Entre 1985 y 1995, las importaciones pasaron del 14 al 50%. Además, el 68 % de las exportaciones del Paraguay fueron materias primas en el periodo 1999-2001<sup>137</sup>. En contrapartida, los productos industriales han sido en ese periodo solo el 31 %, principalmente manufacturas trabajo-intensivas y otras de baja tecnología<sup>138</sup> (Ibid).

Por su parte, la reducción de los aranceles desde principios de los 90<sup>139</sup>, impactaron en el índice de inserción externa, calculando en base a la relación existente entre la suma de las exportaciones e importaciones con el PIB. De acuerdo a Rojas a la luz de Verónica Serafini, este indicador pasó de un 24% en 1985 al 98% diez años después. Además del incremento ocurrido en este proceso, el mismo superó ampliamente las tendencias de la región<sup>140</sup>, tal como se puede ver en la siguiente tabla (Rojas, 2011; Serafini, 2008).

136 Así también para los ahorristas y los aportantes de cajas de jubilaciones.

137 Mientras en el caso de Brasil, este valor fue de solo 26 %, en Chile 36 % y en Argentina 47 %.

138 Las manufacturas exportadas del Brasil fueron el 74 % de sus exportaciones, en el caso chileno el 64 %, y en el argentino el 52 %.

139 Los mismos siguieron bajando hasta que se estableció el Arancel Externo Común del MERCOSUR, en 1995.

140 En los países vecinos, la tendencia en esos años fue a una lenta y progresiva apertura comercial, pasando las exportaciones de un 15% del PIB en 1985 a un 19% diez años después, y las importaciones del 11% al 19% en el mismo periodo.

**Tabla 12. Índice de exportaciones, importaciones e inserción externa en % en los años 1985, 1990, 1995 y 2000**

Año	Paraguay			Promedio regional		
	X/PIB	M/PIB	(X+M)/PIB	X/PIB	M/PIB	(X+M)/PIB
1985	10,2	14,5	24,8	15,1	10,6	25,7
1990	26,3	31,1	57,3	18,9	14,4	33,3
1995	47,8	50	97,8	19,3	19,2	38,5
2000	36,6	44,5	81,1	19,6	18,7	38,3

X=Exportaciones M=Importaciones X+M=Inserción externa

Fuente: Serafini, 2008

De acuerdo a Borda y Caballero (2020), el proceso de legitimación institucional de la apertura comercial tuvo como efecto notorio el crecimiento del negocio de la reexportación o triangulación comercial<sup>141</sup>. Durante la década de 1990, las reexportaciones superaron a las exportaciones. Por su parte, la participación del sector agrícola en el PIB global desde la década de 1970 hasta finales de la década de 1990 ha oscilado entre el 16% y 13%. Entre el periodo de 1999-2002, la participación del sector agrícola pasó del 11 al 14% debido a la expansión del cultivo de la soja. Mientras tanto, el sector industrial cayó en la participación del PIB, con un descenso del 16,4% en las décadas de 1970 y 80, a 14,2% en los primeros años del nuevo milenio<sup>142</sup>.

**Tabla 13. Desempeño del PIB por sectores entre 1976 y 2006**

Años	Agricultura	Ganadería	Industria	Servicios
1976-1981	16	5,1	16,7	47,6
1982-1988	13,6	4,3	16,3	50,2
1989-1998	13,3	4,2	16,3	50,8
1999-2002	11,1	4,3	15,9	54,2
2003-2006	14,2	4,9	14,2	51,4

Fuente: Borda y Caballero, 2020

141 Hecho que apuntala la tesis que afirma que la apertura en Paraguay fue pensada en función a penetrar mercados cerrados como los de Brasil y Argentina

142 La participación de los otros sectores, como ganadería y servicios, ha estado en torno a 5% y 50%, respectivamente, en el periodo comparado

En general, el comportamiento del PIB real ha dependido de la variación del crecimiento del sector agrícola. Entre 1982 a 1988, la tasa de crecimiento agrícola ha estado en torno del 3,8%, entre 1989 a 1998 de 2,9% y de 1999 a 2002 de 3,5% (Borda y Caballero, 2020). Cabe mencionar que de acuerdo a datos del BCP, la fuerte depreciación del tipo de cambio en el periodo 1999-2002 para favorecer al sector exportador, generó una presión inflacionaria y al mismo tiempo, una fuerte caída de las reservas internacionales, por el costo de las crisis bancarias producidas entre 1995-1998 (Borda, 2009).

Luego se registró un salto importante de este sector -desde 2003 hasta 2006- por el incremento de la producción de soja transgénica y carne. Por su parte, durante el periodo de auge económico (2006-2018), el incremento del sector agrícola ha sido de 8,6% y el del sector industrial de 10,3%. Es importante mencionar que en el sector secundario, se incluyen a las construcciones y al transporte, que se encuentran vinculados al sector agrícola (Borda y Caballero, 2020).

Como efecto del aumento de monocultivos transgénicos, en la primera década del siglo XXI aumentaron las exportaciones -principalmente agrícolas- tal como se puede observar en la tabla siguiente. La misma visibiliza las características de la balanza comercial<sup>143</sup> de Paraguay entre los años 2001 y 2008.

**Tabla 14 . Balanza Comercial en Paraguay entre los años 2001 – 2008**

Año	Exportación	Reexportación	Otros	Exportación total	Importación	Otros	Importación	Saldo
2001	2.356.519	541.552	336.260	3.234.330	1.988.809	360.691	2.349.500	884.830
2002	2.328.800	586.382	301.445	3.216.627	1.510.241	465.034	1.975.275	1.241.352
2003	2.584.532	495.325	357.260	3.437.117	1.771.641	547.609	2.319.250	1.117.867
2004	2.874.456	819.836	469.890	4.164.182	2.466.049	551.501	3.017.550	1.146.632
2005	3.152.568	1.114.873	590.045	4.857.486	3.058.032	635.738	3.693.770	1.163.716
2006	3.472.365	1.946.830	588.202	6.007.397	4.517.794	359.256	4.877.050	1.130.347
2007	4.723.558	2.148.824	661.594	7.533.977	5.551.974	477.936	6.029.910	1.504.067
2008	6.407.112	2.363.531	960.399	9.731.041	8.532.087	149.113	8.681.200	1.049.841

Fuente: Anexo Estadístico – BCP 2022

Este proceso ha determinado el desempeño de PIB por sectores en la primera década del siglo XXI, con un peso fundamental en el sector primario exportador, tal como se puede observar en la siguiente tabla.

<sup>143</sup> Por su parte, en el periodo 2003-2018 el tipo de cambio efectivo real (TCER) se apreció en un 30% en el periodo, debido al aumento del ingreso de divisas por exportaciones de materias primas, reexportaciones, rentas de las binacionales y remesas. (Borda y Caballero, 2020).

**Tabla 15. Producto interno bruto trimestral (incluye binacionales) por sectores económicos., en En millones de guaraníes constantes de 2014**

Año	Agricultura	Ganadería forestal, pesca y minería	Manufactura	Electricidad y agua	Construcción	Servicios
2.001	6.128.199	3.494.890	24.238.913	10.827.934	5.477.893	48.652.787
2.002	6.461.146	3.558.759	24.194.951	10.914.706	5.017.390	48.815.379
2.003	7.345.092	3.656.247	24.412.841	11.901.068	5.835.397	50.029.502
2.004	7.623.105	3.898.490	24.921.491	12.425.108	6.008.547	52.402.811
2.005	7.196.476	4.360.225	24.878.965	12.154.748	6.267.436	54.609.908
2.006	7.354.654	4.721.949	25.281.763	13.257.817	6.106.447	57.969.592
2.007	9.283.156	4.636.251	25.278.523	13.161.915	6.658.019	61.742.646
2.008	10.393.827	4.880.504	27.124.134	14.347.764	7.360.801	64.662.257
2.009	8.730.937	4.830.250	26.089.539	14.534.790	7.608.791	66.757.336
2.010	13.691.562	5.377.878	27.366.887	14.146.940	8.577.215	72.421.803
2.011	14.726.719	5.429.367	28.469.713	15.368.018	8.834.917	74.758.712
2.012	8.956.478	5.355.930	29.354.800	16.112.512	8.892.235	77.800.890

Fuente: Anexo Estadístico – BCP 2022

## La matriz tributaria bajo las reformas neoliberales

Las reformas de los sistemas tributarios se han ubicado como la base para el logro de la denominada “estabilidad macroeconómica”<sup>144</sup> que, tal como se menciona en el marco teórico, constituye el objetivo principal de las políticas neoliberales. Esto es así porque, en la construcción teórica y en el discurso ideológico neoliberal, la misma se dirige hacia el denominado “crecimiento económico” que –en esa lógica– se obtiene como resultado de la apertura externa y la liberalización de la economía. La precondition para este resultado consiste en un fuerte control tanto de la política monetaria, como de las finanzas públicas.

<sup>144</sup> Permea en los discursos de la mayor parte de los sectores (ortodoxos o heterodoxos), sin mayores cuestionamientos

Esta formulación económica ha implicado en América Latina la implementación de políticas de ajuste estructural que se han traducido en la reducción del gasto público a partir de la imposición de disciplinas fiscales (Palau, 2012). Estos procesos han tendido a la eliminación de los déficits fiscales y, a su vez, han tenido como contracara la implementación de programas sociales consistentes en asistencias focalizadas<sup>145</sup>, reemplazando en la práctica el lugar de las políticas que puedan garantizar el cumplimiento universal de los derechos humanos (educación, salud, acceso a la tierra, vivienda, alimento sano, etc.) (Rojas, 2011).

En Paraguay, el gobierno de Andrés Rodríguez llevó adelante la primera reforma tributaria pos-stroonismo, como parte del proceso de implementación del recetario neoliberal, con la sanción de la Ley N° 125/91<sup>146</sup>.

Borda y Caballero expresan que el sistema tributario de la dictadura era muy complejo ya que contaba con varios tipos de impuestos y los mismos eran de bajo rendimiento. Por lo cual, para estos autores, el objetivo del cambio desarrollado en el año 1991 fue simplificar el sistema tributario y aumentar la recaudación<sup>147</sup>, principalmente a través de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). Este es un impuesto indirecto y regresivo por excelencia, con lo cual efectivamente se amplió la base de contribuyentes, y marcó la profundización de la injusticia tributaria (Borda y Caballero, 2020).

Estos autores expresan que otro de los objetivos de este proceso fue, por un lado, acordar estímulos para los inversionistas (en el marco de la Ley 60/90) y, por otro, compatibilizar el sistema tributario con el de los otros países, de manera a facilitar la agroexportación en el marco del comercio internacional y la llamada integración regional (Ibid).

El recetario neoliberal de la década de 1990, se encontró con la complejidad del entramado estatal configurado durante la dictadura, que ha tenido como característica la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos. Esto se explica en parte, por el establecimiento de asignaciones presupuestarias donde tuvo prioridad la conformación de una cultura prebendaria y clientelar como estrategia de sostenimiento del régimen dictatorial. Es decir, el ‘uso del Estado como botín clientelar del Estado’ a partir de su constitución

<sup>145</sup> Los programas ejecutados en la línea de lucha contra la pobreza han mostrado ser ineficientes para lograr sus objetivos, dado que generalmente atacan las consecuencias de la pobreza, y no las causas. Son programas enfocados más como políticas sociales, de tipo asistencialista, y no como políticas económicas que generen condiciones para la producción y el empleo. Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas ideados por el Banco Mundial y aplicados en el país inicialmente por la Secretaría de Acción Social y la Secretaría Técnica de Planificación, además de ser un aporte económico muy bajo para familias en situación de pobreza extrema, generan dependencia en los beneficiarios, y no los dota de capacidades productivas, mucho menos de empleo. Las causas reales de la pobreza, como la concentración de la tierra y el capital en pequeños sectores, la migración rural urbana, la precariedad laboral, la falta de alimentos a precios accesibles, entre otras, no han sido encaradas seriamente bajo ninguno de los seis gobiernos colorados que se sucedieron después del golpe de 1989.

<sup>146</sup> Promulgada el 9 de enero de 1992

<sup>147</sup> Para lo cual además se reformó la estructura de aranceles

como una de las principales fuentes de trabajo, ha sido uno de los principales síntomas de la privatización del Estado por parte del partido que sostuvo la dictadura stronista, y correlato de una organización productiva profundamente excluyente, sin capacidad de generación de empleo de calidad. Por lo tanto, bajo los sesenta años de gobierno del Partido Colorado, se han gestado las características del funcionariado público<sup>148</sup>, y parte fundamental de la orientación del gasto público<sup>149</sup> (Palau, 2011).

Por lo tanto, con esta reforma tributaria continuó el manejo clientelar del Presupuesto General de la Nación (PGN), en el marco de una burocracia altamente ineficiente y corrupta, lo cual condujo a una importante evasión tributaria frente a la falta de control por parte de la autoridad competente. Esta situación tuvo como resultado la caída de la economía nacional en déficits fiscales durante la mayor parte de un periodo de diez años (1993-2003<sup>150</sup>). Se llegó al pico del déficit fiscal en el año 2000, con un desfinanciamiento de -4,3 % en relación al PIB, en un contexto de crisis fiscal marcado por la cesación parcial de pagos, el aumento de la deuda externa<sup>151</sup> y alta presión internacional de los organismos multilaterales de crédito. Como respuesta a la mencionada crisis, el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (recién electo)<sup>152</sup>, llevó adelante la segunda reforma tributaria en el año 2004, a través de la promulgación de la Ley N° 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal.

La misma fue acompañada por “la reforma de la Caja Fiscal, la renegociación de la deuda interna y la adopción de un nuevo Código Aduanero. El inicio de la reforma marca la promulgación de la Ley 2345 de la Caja Fiscal (diciembre 2003). Esta reforma consistió en la modificación del sistema de jubilaciones y pensiones del sector público, que generaba un déficit operativo creciente, financiado por el Gobierno Central. Además del problema anual de transferencia del Tesoro para cubrir el déficit operativo, el sistema requería cambios inmediatos” (Borda y Caballero, 2020, p. 228).

148 Durante el gobierno de Fernando Lugo se “han realizado esfuerzos para cambiar el marco legal en relación al servicio en la administración pública, en lo concerniente a los procesos de contratación, ascenso, evaluación de desempeño y destitución. Este proceso se ha llevado adelante desde la Secretaría de la Función Pública, que ha intentado superar el problema de la falta de información real sobre los funcionarios públicos, sobre los legajos personales y sobre la remuneración de los mismos”.

149 Este elemento se puede ver con claridad en la composición del Presupuesto General de la Nación, por grupo de objeto de gasto, donde en el año 2022, los servicios personales ocupan el lugar principal del destino del erario público. Ver en: Política Económica de Mario Abdo.

150 La tendencia deficitaria llegó a 2003, con un -0,4 %.

151 La deuda total del sector público llegó a 36 por ciento del PIB en 2003

152 La misma fue impulsada por el entonces Ministro de Hacienda Dionisio Borda, bajo la estrecha colaboración del Fondo Monetario Internacional.

Otra reforma importante en la dimensión fiscal, que se encuentra vinculada a las anteriores, ha sido la promulgación en el 2004 del nuevo Código Aduanero (Ley 2422). Esta ley actualizó las normas de acuerdo a los estándares internacionales, para facilitar el comercio exterior (Borda, 2006).

En este marco, se llevó adelante una modernización administrativa de la Dirección de Aduanas, institución que constituye un símbolo político y económico de la estructura de poder stronista. De hecho, es posible afirmar que la tradición de contrabando en el Paraguay está asociada a las 17 administraciones aduaneras del país, lo cual ha sido efectuado a través del reclutamiento de los/as funcionarios/as de esta dirección, de manera casi exclusiva desde la dirigencia y mandos medios del Partido Colorado<sup>153</sup> (Ibid).

El conjunto de las reformas fiscales<sup>154</sup> generó un incremento en las recaudaciones, debido principalmente a la ampliación del IVA hacia sectores que anteriormente estaban exentos, por ejemplo incluyó actividades anteriormente exoneradas, como la venta y arrendamiento de inmuebles, la importación y comercialización de derivados del petróleo, la venta de billetes de juegos de azar, de productos de la canasta básica, entre otra, con lo cual la presión tributaria, subió de un 10 % a cerca del 12 % del PIB<sup>155</sup> (Rojas, 2011).

Si bien la reforma fiscal, tuvo como objetivo inicial la introducción de la fórmula del 10% como tasa vigente para tres tipos de impuestos: la Renta Empresarial, el Impuesto a la Renta Personal (IRP) como para el IVA, esto no concretó<sup>156</sup> para el ejercicio fiscal de los años cercanos a la misma. Los impuestos indirectos se mantienen como la columna vertebral del sistema impositivo paraguayo. El IVA representa aproximadamente el 50% de las recaudaciones, mientras que los impuestos selectivos al consumo son entre el 16 y 18% de las mismas. En contrapartida, los impuestos a la renta en su conjunto solo constituyen un 20% de los ingresos tributarios.

153 Con ello, los cargos claves han estado históricamente reservados para los presidentes de seccionales, o de bases del partido, conforme a sus méritos electorales y su capacidad de compartir los recursos no ingresados al fisco, provenientes de la recaudación de tributos del comercio (Borda, 2006, p. 30).

154 Junto con esta reforma, se llevó adelante también una Reforma de las Cajas Fiscales, a partir de la promulgación de la Ley N° 2345/03 y se estableció un nuevo Código Aduanero, a través de la sanción de la Ley N° 2422/04.

155 Con lo cual se pasó de una situación deficitaria a una superavitaria en los años siguientes, dado el bajo nivel del gasto social y de la inversión pública en Paraguay

156 Recién en el año 2017 se promulgó el Decreto N° 6910/17 para la reglamentación del IRP.

**Tabla 16. Peso del IVA en el conjunto de los ingresos tributarios en Paraguay entre los años 2003 - 2012**

Años	Impuesto a la Renta y Utilidades	Impuesto Selectivo a los bienes	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Impuesto al Comercio Exterior	Otros Ingresos Tributarios	Total Ingresos Tributarios
2003	562	713	1.723	550	128	3.676
2004	901	951	1.974	911	192	4.929
2005	929	946	2.443	770	382	5.470
2006	1.018	1.092	2.980	780	424	6.294
2007	1.229	1.309	3.521	838	122	7.019
2008	1.573	1.390	4.513	1.062	118	8.656
2009	2.193	1.492	4.450	977	95	9.207
2010	2.096	1.778	5.908	1.526	99	11.406
2011	2.611	2.019	6.786	1.704	91	13.211
2012	2.903	2.144	7.079	1.642	103	13.870

Fuente: Anexo Estadístico – BCP 2022

Con ello es posible decir, que el proceso de reforma tributaria de inicios del siglo XXI ha beneficiado al sector empresarial, principalmente al sector vinculado al agronegocio, ya que el sistema tributario se ha sustentado en la recaudación a partir del IVA, es decir, colocando el peso de los ingresos estatales en hombros de las personas consumidoras (Rojas, 2011).

Además, por un lado, redujo la carga a empresas y personas de altos ingresos, lo cual da cuenta de la defensa de los intereses vinculados a la agroexportación desde la constitución de la política fiscal<sup>157</sup>. Por otro lado, eliminó el impuesto del 12% sobre Actos y Documentos que regía la importación de insumos agrícolas, con lo que se permitió el aumento de las ganancias por parte de las transnacionales del agronegocio (Ibid).

<sup>157</sup> El carácter regresivo y conservador de la reforma, también se observa en el caso de los pequeños empresarios, las PYMES, puesto que se elimina el Tributo Único que tenía una tasa que oscilaba entre el 1 y el 4 %, creándose en su lugar el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente, con una tasa del 10 %. Es decir, a las grandes empresas se les redujo la tasa impositiva con el IRACIS, mientras que se elevó para las pequeñas.

A esto se sumó igualmente, una reducción de la tasa del Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS) -que bajó del 30% al 20% en el 2005, y desde el 2006 en adelante al 10%- y, la formulación del Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO). El mismo tiene una tasa del 10% sobre la renta neta en el caso de las explotaciones mayores a 300 ha en la región Oriental y a 1.500 ha en la Occidental; una tasa de 2,5 % sobre la renta presunta a las fincas de entre 20 y 300 ha en la región Oriental, y de 100 a 1.500 ha en el Chaco; mientras que las unidades de menor tamaño quedaron exoneradas de este impuesto (Ibid).

De acuerdo a Rojas, este último en la práctica ha significado una bajísima contribución por parte de las empresas agropecuarias; en ese marco, solo ha representado el 0,2 % de las recaudaciones tributarias en los años posteriores al 2004, ya que fueron habilitadas deducciones en el proceso de liquidación del mismo, incluyendo el IVA crédito (Ibid).

En el gobierno de Lugo la situación de la matriz tributaria no se modificó<sup>158</sup>, ya que se ha mantenido la tasa impositiva del IMAGRO (Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias), y no se ha logrado establecer un impuesto a la soja, a la par que continuó en la senda de desfinanciamiento al INDERT, así como la negación a la realización de un catastro nacional, con lo cual, los intentos de reforma agraria fueron diluidos sistemáticamente<sup>159</sup>(Ibid).

### Características actuales en los impuestos del sector de los agronegocios

Para iniciar la caracterización del marco tributario hacia este sector en el periodo de estudio, es importante mencionar los elementos principales que definen al mismo, marco en el que se expresa, cuál es el aporte económico al Estado y, con ello, cómo se redistribuye la riqueza socialmente producida, a la luz del trabajo realizado por Sarah Zevaco (2021).

La primera característica fundamental que señala esta autora, es que el sector de los agronegocios, es poseedor de uno de los mayores dinamismos económicos de las últimas décadas en el país, expresado tanto en la expansión

<sup>158</sup> En la lectura de Tomás Palau “la inserción del país en el imperial proceso de globalización alimentaria adquirió nuevos ímpetus, ahora con el aura de procederse democráticamente en un gobierno de “centro-izquierda”.

<sup>159</sup> Tomás Palau expresa que esto se desarrolló a partir de diversas estrategias, pero resaltó la profusa elaboración de planes y programas no ejecutados. Con lo cual, para este autor, las medidas que durante el gobierno de Lugo no se tomaron, “aceleraron una creciente expulsión de campesinos de sus tierras y con ello, una disminución de los productores de alimentos que ahora son consumidores (si pueden)”.

de territorios cultivados, como en el incremento de las ventas, ganancias extraordinarias<sup>160</sup> y la alta importación de insumos requeridos<sup>161</sup> (Zevaco 2021).

Además, es un sector que ha contado históricamente con privilegios desde las políticas de Estado, entre las que se encuentran las fiscales, los beneficios de la Ley 60/90 que han servido para la instalación de las principales corporaciones transnacionales del agronegocio en el país, así como empresas agropecuarias de capital extranjero, lo cual garantiza una serie de exenciones impositivas. Un precio subvencionado de combustible (al gasoil, un componente importante del costo de producción, siendo un sector altamente mecanizado) en distintos años; la devolución del 50% del IVA sobre las ventas facturadas, con un IVA a 5% (Zevaco 2019).

En este marco no se ha promulgado una ley que grave un impuesto dirigido particularmente a la soja, como consecuencia de la fuerte presión por parte empresarios sojeros (Zárate 2010). A partir del 2004, como parte de la reforma fiscal de ese año, se han presentado una serie de proyectos de impuesto a la soja, pero ninguno de los mismos ha logrado ser promulgado (Zevaco 2020).

En el contexto de agudización de la crisis económica tras el desarrollo de la pandemia del COVID-19, se rechazó una propuesta de impuesto a la soja para financiar el programa de emergencia sanitaria en el año 2020. Antes de ese momento crítico, en el año 2019 fue rechazado el último proyecto de impuesto a la soja, que ha tenido un largo proceso de discusión parlamentaria<sup>162</sup>. El mismo había sido presentado por el Frente Guasú, el 3 de junio de 2014, se proponía gravar el 15% del total de la exportación de granos en estado natural<sup>163</sup> (Barreto, 2016).

En el año 2016, Mirtha Barreto afirmaba que, con el proyecto de ley del impuesto a la soja, el Estado podría recaudar alrededor de 328.000.000 U\$. anuales. Ésta constituía una suma ínfima en comparación a los países de la región, recaudaría en dos años, fondos similares a los emitidos a través de bonos soberanos en el año 2014<sup>164</sup> (Ibid).

Pese a ser incluido varias veces en el Orden del Día del Plenario, el proyecto no fue tratado, y en fecha 18 de junio de 2015 fue postergado sine die. Por

160 En tal sentido, constituye un sector de gran generación de riqueza, con un margen de ganancia que va de 40 a 50% para los productores más grandes (en los años de «buen precio» de la soja a nivel internacional), y una ganancia del 20% como promedio para los exportadores (Zevaco, 2020).

161 Como tal, constituye el principal pilar del modelo de dependencia económica del país. Esto se observa en la composición de las exportaciones nacionales, donde tan solo la comercialización de soja ha representado en los últimos años alrededor del 40% de las exportaciones nacionales (según el BCP), tal como se verá en los siguientes apartados.

162 Que junto con otros procesos también ha motivado el debate público nacional.

163 Tomando como base la declaración jurada presentada por los agroexportadores a la Dirección General de Aduanas.

164 El proyecto planteaba que los mismos irían destinados a la compra de tierras para la reforma agraria (50%), apoyo a la agricultura campesina con producción agroecológica (20%), atención primaria de salud y a las víctimas de intoxicaciones agudas por plaguicidas (20%) y obras de infraestructura rural (10%) (Barreto, 2016).

su parte, en abril de 2016, los liberales Blanca Lila Mignarro y Leonardo Silva Facetti, presentaron una especie de respuesta al proyecto anterior, en el cual proponían aumentar del 10% al 15% el Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS). Este impuesto hubiera representado unos 300 millones de dólares menos que el presentado previamente. Igualmente, ha sido rechazado tras su tratamiento en Plenario<sup>165</sup> (Ibid).

De acuerdo a Sarah Zevaco, en la actualidad los impuestos que se aplican en términos normativos a los diferentes actores que componen las fases a través de las que se desarrolla el agronegocio son los siguientes (Zevaco, 2021):

- Para los productores agrícolas: Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO) ya incorporado al Impuesto a la Renta Empresarial (IRE) en un 10%.
- Para exportadoras (principalmente corporaciones transnacionales del agronegocio junto con agroempresas de capital extranjero): IVA en un 5% (con devoluciones parciales o totales).
- Para los frigoríficos y empresas comercializadoras: Impuesto a la Renta Comercial, Industrial o de Servicios (IRACIS) en un 10%.

En este esquema, Verónica Serafini (2017) señala que el bajo peso relativo del sector agropecuario -donde tiene una importancia fundamental el sojero en particular- está caracterizado por prácticas abusivas tales como la elusión y evasión fiscal además de los privilegios instituidos legalmente, los cuales disminuyen aún más su aporte al fisco. En tal sentido, señala:

*“Las prácticas abusivas determinan elusión tributaria de las empresas transnacionales, aumenta la presión fiscal sobre los demás contribuyentes, viola las obligaciones cívicas de las empresas, roba recursos esenciales para luchar contra la pobreza y financiar los servicios públicos, exagera la desigualdad de ingresos y aumenta la dependencia del financiamiento externo, ya sea del endeudamiento, como de la llegada de Inversión Extranjera Directa a la cual también se le ofrecen privilegios tributarios”* (Serafini, 2017, p. 37).

Además, de acuerdo a cálculos económicos realizados por BASE-IS para el artículo “Verdades que duelen: retrocesos y estancamientos de la crisis climática”<sup>166</sup> el Estado, en términos globales, invierte mayor presupuesto en empresas agroexportadoras de soja -a través del crédito fiscal- que el conjunto de lo que destina a MADES, INFONA y SENAIVE, instituciones que en términos normativos tienen como objetivo controlar el respeto a la biodiversidad, que se encuentra altamente afectada debido al avance de la frontera agrícola con el cultivo de soja transgénica (vía contaminación, deforestación).

165 La oposición al impuesto a la exportación de granos en estado natural se basa en argumentos falaces tales como que será pagado por «pequeños productores de soja de menos de 20 ha».

166 Disponible en: <https://ddhh2022.codehupy.org.py/verdades-que-duelen-retrocesos-y-estancamientos-de-la-cri-sis-climatica/>

En tal sentido a través de la «devolución de crédito fiscal por IVA» el Estado invirtió en el año 2021 casi el doble en el sector agroexportador, y más del triple en el 2019, en comparación a lo destinado a las citadas instituciones estatales<sup>167</sup>.

## Distribución de ingresos tras las políticas neoliberales de la década de 1990

La institucionalidad neoliberal impuesta en la década de los 90, ha fortalecido la vía de desarrollo agroexportadora. Una de las principales herramientas para este avance ha sido el disciplinamiento fiscal, conducido a partir de las reformas tributarias neoliberales. Las mismas han reducido las posibilidades para el gasto o inversión social, particularmente aquel que potencialmente podría ir dirigido a los sectores rurales, de acuerdo a Tomás Palau<sup>168</sup> (Palau, 2011).

Por lo tanto, este proceso ha constituido el establecimiento del Estado con escasa y desigual capacidad de recaudación, lo cual ha anulado casi por completo la tarea de redistribución de la riqueza generada a partir de procesos económicos predominantemente excluyentes (Rojas, 2011).

Debido a la centralidad de la matriz agroexportadora que caracteriza a la economía política paraguaya, la descripción de la generación y condiciones de trabajo en este sector, resulta fundamental para describir la manera en la que se distribuyen los ingresos en términos generales. Con ello es posible analizar las condiciones de vida de la población trabajadora del país, y visibilizar que, a diferencia de lo afirmado por los grandes productores enriquecidos por el modelo, “mientras el campo produce soja, el país decrece” (García y Zevaco, 2020).

El componente analítico más activo de la estructura poblacional es la Población Económicamente Activa (PEA), ya que representa el inventario del potencial total de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, las condiciones laborales se encuentran intrínsecamente vinculadas a las relaciones sociales de producción establecidas a partir de la propiedad de la tierra en la formación social paraguaya (Schvartzman, 2017).

En tal sentido, debido a las características de la matriz productiva agroexportadora asentada en latifundios, históricamente la mayoría de la

<sup>167</sup> Es importante notar que en el 2020, el crédito fiscal devuelto por el Estado fue considerablemente menor, por la aplicación de la «reforma» fiscal (modernización del sistema tributario) del 2019, que suprimió dicha devolución de IVA. La medida fue reinstalada durante la pandemia («Ley de Reactivación 2.0»).

<sup>168</sup> Este proceso también ha significado una liberalización de las tasas de interés que, entre otros, tiene el efecto de convertir en inaccesible el crédito formal a pequeños productores que deben caer así, en manos de usureros o de financieras privadas (Palau, 2011).

población tuvo una escasa participación en el Ingreso Nacional, lo cual ha impactado en niveles amplios de desocupación, subocupación e informalidad laboral junto al aumento del costo de vida, y la reducción relativa de los salarios que hacen difícil y precaria la supervivencia de los trabajadores y trabajadoras en el país.

De acuerdo al estudio de Dionisio Borda “Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay”, la crisis económica de los 80 destapada al finalizar la construcción de Itaipú, se agravó a lo largo de la década de los 90. La tasa de crecimiento anual promedio del PIB per cápita pasó de 9.0 en el periodo 1980-89 a -0.2% entre los años 1990-98; la desocupación pasó del 8.2% al 14.3% entre 1996 y 1997 y la subocupación se mantuvo entre 20.7% y 19.1% respectivamente; la tasa de subempleo en 1997 fue de 28.6%, mientras que el porcentaje de trabajadores/as sin cobertura fue del 83% (Borda, 1999).

Estos datos expresaban un visible deterioro del mercado laboral, condicionado por la estructura de la producción dominada por el sector de la agricultura y ganadería, donde tenían un rol predominante el algodón, junto a la soja, la carne, la madera, y el cuero. En el caso del algodón, que poseía un sistema de producción intensivo en mano de obra, empezó a ser desplazado por el aumento exponencial del complejo sojero (Borda, 2011).

Este autor expresa que en los años 90 -como consecuencia del avance de la soja- en el sector rural se produjo una creciente pérdida de unidades de producción campesina y una importante retracción de la demanda de mano de obra en el sector agropecuario: de 49.6% de la PEA dedicada a este sector en 1982, esta participación cayó a 35.4% en 1992; y según la Encuesta de Hogares 1997/98, esta cifra volvió a caer al 27.5%. Así, las familias campesinas han sufrido un agudo deterioro en sus condiciones de vida, cuyas consecuencias se reflejan en las expresiones de protesta social (Borda, 1999).

Este proceso de desplazamiento sectorial de la mano de obra del sector primario y secundario, se dio a la par del aumento relativo de las pequeñas empresas y de la migración de mano de obra no calificada a empleos de baja calidad, en los sectores de comercio y servicios. Los datos son elocuentes al respecto, el sector comercio en 1972 solo empleaba el 7.9% de la fuerza de trabajo, para 1982 absorbía el 13.8% y en 1997 el 23.8%. En tanto, el sector servicio que ocupaba el 16.5% de la PEA en 1972, pasó al 20% en 1992, y llegó a 25.8% en 1997 (Ibid).

Esta situación se agravó a finales de la década de 1990 con la entrada de las semillas transgénicas de soja. Se dio así un aumento exponencial de la superficie sembrada con este rubro del agronegocio, e intensificó la presencia de las corporaciones transnacionales en los segmentos de mayor acumulación de capital de la cadena productiva de la soja. Este proceso tuvo como consecuencia, un fuerte y renovado desplazamiento de la agricultura familiar campesina, que impactó también en la disminución de empleos rurales y la

precarización del trabajo, en términos generales. Así, a finales de los 90, la informalidad representaba el 69% del empleo total y para el 2007 subió al 71% (Ibid).

De acuerdo a Borda, entre los años 1997 y 2002, la tasa de ocupación se redujo del 62.3% al 60.9% y hubo un deterioro de la calidad del empleo, con un crecimiento del subempleo visible e invisible, es decir, empleos con bajas remuneraciones por hora u horas de trabajo inferiores a las deseables. De tal manera, la población subempleada aumentó a una tasa de 6% anual, en tanto que la tasa de subempleo total pasó del 19.8% en 1997 al 25% en el 2002 (Borda, 2006).

El porcentaje de asalariados y empleados domésticos con ingresos laborales inferiores al salario mínimo establecido por la normativa laboral, creció sostenidamente hasta 2007, alcanzando un nivel de 47.4%. Asimismo, la población ocupada en la categoría cuentapropista representó casi el 50% del empleo generado entre los años 1997 y 2002. Cabe destacar que el trabajo por cuenta propia en el área rural está asociado al sector agropecuario. Para el año 2008 el 47% de este sector se ocupaba como cuentapropista y representaba el 55% de todo el empleo agropecuario.

Al mismo tiempo, entre 1997 y 2002 también creció fuertemente el empleo familiar no remunerado. Para el año 2008 el 72% de la población ocupada en esta categoría se encontraba en el sector agropecuario y representaba el 27% de la fuerza de trabajo en este sector.

A la par de la precariedad en las condiciones de trabajo en el sector primario, el mismo disminuyó significativamente su participación en el empleo total, bajando de 33.6% en 2002 al 25.5% en 2008 (Ibid). En este marco, las pequeñas empresas con bajo nivel de productividad y poca concentración de capital, fueron las principales responsables de la generación de empleo que se caracterizó por ser de bajo costo y baja demanda de calificación profesional.

Entre los años 2003-2013 se desarrolló el fenómeno conocido “boom de las commodities” y, como consecuencia de esta variación alcista en la bolsa de valores de Chicago, Paraguay fue uno de los países que presentó una de las mayores tasas de crecimiento económico del PIB en América del Sur, con un promedio del 4.9% entre 2006 y 2016 (Rojas Viñales, 2017).

Sin embargo, mientras que el PIB per cápita creció y se ubicó en el 4.6% en el año 2008, se ensanchó la brecha en los ingresos entre trabajadores, de acuerdo a las clases sociales y se aceleró la presencia de empleos de baja calidad. Entre los años 1997 y 2008 el salario medio de la población ocupada del quintil más rico, creció en un 20% real, mientras que el salario del más pobre descendió en un 17%.

Según la OIT (2006) Paraguay presentaba en 2003- 2004 el mayor porcentaje de trabajadores en el sector informal entre 16 países de América Latina, con un acelerado crecimiento del subempleo, como contracara de un

importante deterioro de los ingresos reales. Además de los bajos ingresos para las mayorías sociales, también las condiciones de trabajo fueron marcadamente precarias: para el año 2008 el 81% de los ocupados plenos no estaban registrados, mientras que dicho porcentaje superaba el 90% entre los subempleados visibles e invisibles (Borda, 2011).

Según el Censo Agropecuario realizado en el año 2008, el 2% de la población ocupaba el 85% de la tierra, con el índice de Gini cercano a la desigualdad perfecta. Por lo tanto, según el análisis realizado por Ana Rojas Viñales, el crecimiento del PIB, al estar basado en la producción y exportación de bienes primarios concentrados en unas pocas mercancías agrícolas, visibiliza una enorme volatilidad de la economía en general, e impacta negativamente en el PIB per cápita.

Esto generó migraciones rurales hacia zonas urbanas nacionales y extranjeras (principalmente Argentina y España), con el consecuente crecimiento del desempleo urbano, y profundización de la precariedad del empleo total, al condicionar la ocupación de las personas en actividades informales y de poca productividad (Rojas Viñales, 2016).

En tal sentido Borda (2009) refiere que *“la expansión del cultivo de la soja y la ganadería y la falta de oportunidad laboral han generado un fuerte flujo migratorio interno y externo, así como ocupaciones de tierras rurales y urbanas. La superficie cultivada de la soja en 2000 era del orden de 1,1 millones de hectáreas; para el 2005 se llegó a 2,2 millones. Las remesas registradas por el Banco Central en el 2004 fueron de US\$ 67,7 millones; en el 2006 llegó a 100,6 millones y en los primeros 5 meses del 2007 registra un promedio de 14,5 millones por mes; o sea fácilmente se llegaría a US\$ 180 millones en el año. Según un estudio del BID presentado en 2006, las remesas en Paraguay, vía sistema bancario e informal, llegan a US\$ 650 millones”* (Borda, 2009).

De acuerdo al mismo autor, la contracara del desempleo en Paraguay es la elevada precariedad laboral. En tanto, el propio Banco Mundial coincide con esto, al expresar que el empleo informal de baja productividad tiene alto predominio en Paraguay, como consecuencia de la matriz productiva agroexportadora donde el sector primario representa una quinta parte del PIB nacional, y los principales sectores de absorción de la fuerza de trabajo paraguaya son los de comercio y servicios. Los mismos se caracterizan por tener baja productividad, los salarios más bajos y un alto grado de informalidad (Banco Mundial, 2017).

Como respuesta a este escenario se han establecido programas sociales propios del recetario neoliberal focalizados que en el discurso tienen como “luchar contra la pobreza”, sin atender las causas estructurales de la misma<sup>169</sup>. En ese marco se crearon una serie de secretarías dependientes de la Presidencia de la República, tales como la Secretaría de Acción Social, la

169 Además, Borda (2009) expresa que los mismos se caracterizaron por una ausencia de estrategia política.

Secretaría de la Niñez y Adolescencia y la Dirección de Bienestar Social (Borda, 2009). En ese marco, se estableció el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PMTC) Tekoporã<sup>170</sup> en el país en el año 2005, en el marco de la “Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza” del gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2005).

### 3.3 Contraofensiva neoliberal y profundización de la vía de desarrollo agroexportadora

Tras la crisis económica de los años 2007-2009, se desarrolló una contraofensiva del capital financiero lo que derivó en una profundización del acaparamiento de tierras y la mercantilización de territorios y sus ecosistemas; con ello, la vía de desarrollo primario-exportadora avanzó con mayor fuerza en los países del Sur Global en general, y en Paraguay en particular, en el marco de la ubicación geoestratégica fundamental del país.

Una de las expresiones políticas de esta crisis, consistió en el quiebre constitucional del gobierno de Fernando Lugo en el año 2012. Esto se visibiliza claramente en las medidas centrales del gobierno ilegítimo e ilegal de Federico Franco. El mismo, a pocos días de asumir la presidencia, legalizó la liberación comercial de eventos transgénicos de algodón y maíz, a través de métodos ilegales<sup>171</sup>. Además, impuso como principal medida económica la emisión de los primeros bonos soberanos en enero de 2013 por 500 millones de dólares, cuyo destino principal ha sido la construcción de infraestructura vial<sup>172</sup>.

#### Políticas económicas del gobierno de Horacio Cartes (2013 – 2018)

En el año 2013, tras la victoria de Horacio Cartes a la presidencia del país como representante del Partido Colorado, el entonces Presidente de la Comisión Directiva Central de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) Germán Ruíz Aveiro, expresó en un discurso, el apoyo de su sector hacia las principales medidas implementadas por la política de gobierno del entonces Presidente Cartes<sup>173</sup>, momento en el cual además sintetizó el proyecto político instalado en el país tras el golpe de Estado parlamentario

170 Ha tenido como “beneficiarias” prioritarias a las mujeres que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

171 Ver en apartado sobre las características del COMBIO, en el capítulo 4.

172 Disponible: <https://www.ultimahora.com/paraguay-emitira-bonos-usd-500-millones-febrero-n553842.html>;

173 Actualmente designado como significativamente corrupto y con vinculación con organizaciones terroristas a nivel internacional por la Embajada de Estados Unidos.

“Hemos apoyado tres leyes que consideramos esenciales para la marcha institucional del país: la ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna –que fue adecuadamente reformada para enfrentar a la banda armada que opera en el norte–; la que establece la responsabilidad fiscal en la administración de fondos públicos; y la de Alianza Público Privada que permite a capitales nacionales y extranjeros invertir en obras de infraestructura” (ARP, 2013).

Con la promulgación de la Ley N° 5102/2013 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”, más conocida como la ley de Alianzas Público Privadas (APP)<sup>174</sup>, la participación del sector privado en las formulaciones de las políticas públicas y en la distribución de los erarios públicos se legitimó.

Al mismo tiempo, permitió mantener sin cambios la composición del gasto público, caracterizado como ineficiente por los propios organismos multilaterales que han apoyado –y en muchos casos, guiado– el desarrollo neoliberal de la institucionalidad estatal del modelo productivo agroexportador.

Además, en el año 2013 se implementó el IVA Agropecuario con la devolución del 50% para las agroexportadoras, a partir de la sanción de la Ley N° 5061 “Que modifica disposiciones de la ley N° 125 del 9 de enero de 1992 que establece el nuevo régimen tributario y dispone otras medidas de carácter tributario”. La misma, tal como se verá en el apartado sobre la política fiscal de Horacio Cartes, fue presentada por el entonces ministro de Hacienda, Manuel Ferreira Brusqueti, y por los diputados Luis Gneiting (ANR), Desiré Masi (PDP), Olga Ferreira y Carlos Soler (PQ). Con ella la deducción del porcentaje del impuesto a pagar se configuró a partir de los ingresos; los denominados medianos productores pagan una tasa del 2,5% sobre sus ganancias y los grandes productores de 10%; con el cambio ambos sectores pagarían 10% (BASE-IS 2013).

De acuerdo a Luis Rojas, esta ley tuvo dos objetivos principales. Por un lado, archivar propuestas de leyes de impuesto a la exportación de soja, y por otro, eliminar las dos fuentes de ingreso que tenía hasta entonces el INDERT: los ingresos provenientes, justamente del IMAGRO y los de los royalties de la represa hidroeléctrica binacional Itaipú<sup>175</sup> (Ibid). Este constituyó el entramado institucional que permitió el desfinanciamiento sistemático del INDERT que, tal como se mencionó previamente –y se verá a profundidad en el capítulo 4– a partir del año 2013 “quedó sólo con su estructura, un ente parapléjico” (BASE-IS 2013).

174 La misma ha presentado una serie de críticas respecto a su constitucionalidad.

175 El artículo 13 de la ley, dice textualmente: “Derógase lo establecido en los incisos f) y g) del Artículo 27 y a) y b) del Artículo 35 de la Ley N° 2419/04 ‘Que crea el INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA (INDERT)’”

Estos incisos y artículos nos remiten directamente a fuentes de ingresos que tiene el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT).

## 1. Marco rector de la política económica de Horacio Cartes. Plan Nacional de Desarrollo 2030

Al inicio del gobierno de Horacio Cartes, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030), como marco rector de la política económica. El mismo se aprobó a partir del decreto N° 2794/2014, del “nuevo rumbo”. El mismo estableció como ejes estratégicos la “Reducción de la pobreza y desarrollo social”, el “Crecimiento económico inclusivo” y la “Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada”.

De acuerdo al documento, el logro del tercer eje estratégico, necesita un “Posicionamiento de la imagen de Paraguay con sus atributos productivos, culturales, turísticos y artísticos” y como parte de la promoción de esta imagen se propone como estrategia “ubicar a Paraguay entre los primeros exportadores mundiales de alimentos” (PND, 2014, p. 77). Ese eje se sintetiza en un discurso del entonces presidente Horacio Cartes quien, a inicios del año 2014, conminó a empresarios brasileños que “usen y abusen de Paraguay”, durante la reunión con la delegación de la Confederación Nacional de la Industria de Brasil, en el Palacio de Gobierno<sup>176</sup>.

Bajo esa lógica, una de las características centrales para la formulación y desarrollo del PND 2030 consistió en estimular la radicación de las inversiones extranjeras, con el objetivo de profundizar el lugar de Paraguay como una “gran plataforma para producir alimentos para el mundo”. En tal sentido, la columna vertebral de la estrategia del PND 2030 ha sido la de “ubicar a Paraguay entre los primeros exportadores mundiales de alimentos”, “maximizar las potencialidades del sector exportador” e “incrementar la competitividad agraria en función de las demandas del mercado”—es decir, mercado externo— (PND, 2014, p. 64- 77).

Cabe destacar que las mismas, tienden reforzar aún más la causa principal de la presencia del país en el mapa mundial del hambre ya que, el desarrollo de la “inserción adecuada del Paraguay en el mundo” a través del aumento de la producción de alimentos destinados a la exportación, profundiza la dependencia económica nacional y subordina la producción agropecuaria a los intereses de capitales extranjeros.

Ello redundando en ventajas hacia los sectores económicos concentrados (bloque de poder) y excluye a las mayorías sociales de derechos básicos como cubrir su necesidad básica a una sana alimentación. Si bien esto contradice el “Desarrollo Social” propuesto por el PND -vinculado a la reducción de la pobreza- es necesario considerar que los programas sociales neoliberales, constituyen la contracara necesaria para la reproducción de la vía de desarrollo primario-exportadora.

<sup>176</sup> Disponible en: <https://www.ultimahora.com/cartes-empresarios-brasilenos-usen-y-abusen-paraguay-n767800.html>

En tal sentido, el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018) estableció como “Programa de Reducción de la Pobreza” al proyecto “Sembrando Oportunidades Familia por Familia” (SOF)<sup>177</sup>, del Proyecto Capital en Paraguay (Proyecto Capital, 2018). El mismo se estableció como “Programa de Graduación”<sup>178</sup> de las familias participantes del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) “Tekoporã”<sup>179</sup>, en departamentos rurales del país.

Es importante subrayar que el Programa SOF aplicó siete componentes que forman parte de las estrategias de “inclusión financiera”, tales como: 1) apoyo al consumo, 2) promoción del ahorro, 3) transferencia de activos, 4) entrenamiento en habilidades para la vida y 5) acompañamiento técnico<sup>180</sup> (Fundación Capital, 2015). En particular, la metodología de grupos de ahorro y crédito local conformado principalmente por mujeres campesinas, se basa en ofrecer a las mujeres que forman parte de los PMTC “acceso a servicios financieros básicos” (Maldonado et al., 2018). Este programa piloto se articuló posteriormente con otras instituciones del Gobierno Nacional para su escalamiento. El mismo se llevó adelante en primera instancia a través del “Programa de Desarrollo Rural Sostenible” (PRODERS) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), financiado por el Banco Mundial. Luego, el diseño y la orientación estratégica del mismo configuró otros programas desarrollados por el MAG para familias campesinas en situación de pobreza y pobreza extrema<sup>181</sup>.

<sup>177</sup> En términos generales, consistió en un piloto del Programa “Graduación” en el marco del PMTC Tekoporã, que comenzó en octubre de 2015 y concluyó en julio de 2017. En el mismo participaron 850 familias que se encontraban mayoritariamente en situación de pobreza extrema (98%). Cabe destacar que, de acuerdo a la línea base, las personas participantes fueron mayoritariamente mujeres (88,8%), con un promedio de edad de 40 y 41 años (Maldonado et al., 2018).

<sup>178</sup> El Modelo Graduación constituye, desde la visión de los organismos multilaterales, una de las diferentes alternativas para combatir la pobreza y la pobreza extrema, y ha surgido como parte de la evolución de experiencias previas de Building Resources Across Communities-BRAC (desarrollada en Bangladesh), el Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y la Fundación Ford (Banerjee et al., 2015).

<sup>179</sup> Tekoporã ha tenido como “beneficiarias” prioritarias, a las mujeres que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Se estableció en el país en el año 2005, en el marco de la “Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza” del gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2005). En sus inicios fue implementado por la Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano de la Secretaría de Acción Social (SAS); y, a partir del año 2015, pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social (MDS, otrora SAS). Como parte de los PMTC aplicados a nivel regional, se trazó como objetivo “mejorar la calidad de vida de la población participante, a través del ejercicio efectivo de los derechos a alimentación, salud y educación, incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales, con el fin de cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza”. El programa Tekoporã en el 3er bimestre del año 2021, incorporó a 63.498 nuevas familias, con un total de 165.510 familias participantes del mismo, traducido en la participación de 559.710 personas en 256 distritos de los 17 departamentos y la capital del país (MDS, 2022).

<sup>180</sup> Los mismos fueron complementados con otros dos componentes particulares del caso paraguayo: Alianzas Público Privadas para facilitar la producción y comercialización de productos agrícolas, y Ferias de Intercambio Comunitario (Maldonado et al., 2018).

<sup>181</sup> Cabe destacar que durante el gobierno de Cartes nació también el “Proyecto de Inclusión y Educación Financiera Kakuá”. Más específicamente, en enero de 2014 se incorporó el componente de inclusión financiera en el programa “Tekoporã”.

Este proceso se institucionalizó con la promulgación del Decreto N° 1971/2014 a partir del cual se aprobó la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) para el periodo 2014 a 2018, que tuvo como objetivo final constituir “una herramienta útil para la reducción de la pobreza y el desarrollo social, así como el crecimiento económico inclusivo”<sup>182</sup> (Proyecto Capital, 2019, p. 1).

Para llevar adelante el objetivo de la inclusión financiera planteada en la ENIF, el Gobierno y el sector privado establecieron una serie de Indicadores Claves de Desempeño (ICD). El mismo forma parte clave del Consejo de la ENIF en el país. En este marco, el sector público es comprendido como “proveedor de servicios financieros para la población, por medio de diferentes entidades financieras estatales” (Proyecto Capital, 2019, p. 4). Así también, los organismos multilaterales tienen un papel fundamental, de hecho, “el Banco Mundial apoyó la realización de los estudios necesarios para el desarrollo de un primer borrador de la estrategia, que posteriormente recibió el aporte de todos los sectores para llegar a la versión final” (Ibid).

Por lo tanto, el “Crecimiento económico inclusivo” (segundo eje estratégico del PND 2030) es un significativo utilizado para la función hegemónica del Estado en el proceso de profundización del modelo primario exportador, es decir, para generar consenso en torno a que el crecimiento económico entendido como desarrollo de las ventajas comparativas agropecuarias, es el único horizonte posible o deseable. Este proceso se ajustó con el recetario neoliberal configurado a partir de los intereses del capital financiero, tras la crisis económica mundial del 2007-2009.

En este punto es importante anotar que la Estrategia de alianza entre el BM y el Estado paraguayo de 2013 a 2018, tuvo como objetivo dotar de legitimidad a la orientación político-económica del PND 2030. El mismo se tradujo en la elaboración del “Marco de alianza estratégica BM Paraguay gobierno de Cartes”<sup>183</sup>, tal como se puede ver en la siguiente tabla

<sup>182</sup> Debido al trabajo de incorporación de la Estrategia de Inclusión Financiera a los PMTC, el Proyecto Capital en Paraguay fue invitado a participar del diseño de la ENIF. En el año 2016, la representante de la Fundación Capital fue invitada a asumir la Secretaría Ejecutiva de la ENIF en Paraguay (Proyecto Capital, 2018).

<sup>183</sup> Cabe destacar que el mismo se desarrolló en un contexto determinado por la etapa final del denominado “boom de la soja”, debido a los factores climáticos y a las oscilaciones de los precios internacionales (Borda y Caballero).

**Tabla 17. Estrategia de alianza con la República del Paraguay (EAP) para los años fiscales 2015-18. Marco de resultados sobre “Fortalecimiento de la resiliencia frente a los riesgos y la inestabilidad”**

Plan Nacional de Desarrollo/Indicadores	Resultados previstos del GBM	Efectos directos/indicadores de la EAP	Actividades clave del GBM (años fiscales 2015/16)
Objetivo del PND 2030: Mitigar los costos de los desastres naturales causados por inclemencias climáticas	1.1. Mejora de la gestión de riesgos agrícolas. El GBM respaldará la creación de un programa integrado de gestión de riesgos agrícolas tendiente a promover un crecimiento más equitativo y sostenible	Aumento del 15% de la tasa de penetración del seguro agrícola para 2018. El indicador incluirá una dimensión de género	Servicios financieros: En curso: PRODERS. Servicios de conocimiento: Estudio del establecimiento agropecuario a los mercados propuestos
Objetivo del PND: Inclusión financiera del 100% de los hogares para el 2030.	1.2. Mayor inclusión financiera. El GBM respaldará la creación de una estrategia nacional de inclusión financiera integral en coordinación con los actores clave, tanto públicos como privados y la comunidad internacional del desarrollo	El 50% de los adultos con cuentas de ahorro para 2018. Acceso de 163.000 personas y microempresas a servicios de microfinanzas para clientes para 2018. Mayor acceso a los mercados y acceso a una mayor productividad y a servicios financieros para el 7% de los agricultores para 2018.	Servicios financieros: En curso: - Competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y la agroindustria (IFC). Servicios de conocimientos: Propuestas: - Desarrollo programático de la inclusión del sector financiero
Objetivo del PND 2030: Reducción a cero la tasa de deforestación ilegal. El Paraguay posee una de las tasas de deforestación más elevadas del mundo y tiene la intención de introducir una gestión forestal y de las tierras, sostenible, para reducir la deforestación y la degradación de los bosques.	1.3. Mejora de la gestión ambiental	Introducción de mejores prácticas de gestión y conservación forestal en una superficie equivalente al 18% de la superficie actual del Bosque Atlántico del Alto Paraná para 2018	Servicios financieros: En curso: - PRODERS - Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de las tierras (FMAM). Servicios de conocimientos: Propuestas: - Gestión programática de riesgos agrícolas, - asistencia técnica sobre la industria extractiva

Fuente: Banco Mundial, 2017<sup>184</sup>

<sup>184</sup> Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/95325146833540614/pdf/936190SPANISH00x385409BooPUBLICCoOPY.pdf>

De tal manera se puede visibilizar el vínculo existente entre los programas agrícolas, ambientales y sociales, en función a la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera como vía de desarrollo. En ese marco, PRODERS se constituyó como la política agrícola destinada al logro de esos fines (tanto en términos financieros como “de conocimientos” o ideológicos). A partir de este programa se llevó adelante el escalamiento del Programa Sembrando Oportunidades Familia por Familia, como parte de la estrategia de “Reducción de la pobreza y desarrollo social”. La metodología de ese programa en la actualidad es transversal a todos los programas agrícolas desarrollados por el MAG.

**Tabla 18. Estrategia de alianza con la República del Paraguay (EAP) para los años fiscales 2015-18. Marco de resultados sobre “Fomento de la provisión de bienes y servicios públicos que favorezca a los pobres”**

Plan Nacional de Desarrollo/ Indicadores	Resultados previstos del GBM	Efectos directos/ indicadores de la EAP	Actividades clave del GBM (años fiscales 2015/16)
La estructura tributaria actual es regresiva, y el Gobierno de Paraguay procurará incorporar un mayor grado de progresividad al sistema tributario más regresivo de América Latina y el Caribe. Objetivo del PND 2030: Mejora en un 18% la relación entre impuestos y PIB para 2030	2.1. Aumento de los ingresos y de la progresividad de la gestión fiscal. El GBM brindará apoyo al Gobierno de Paraguay para elevar el nivel tributario y mejorar la distribución de los impuestos y el seguimiento y la evaluación generales del PND	Aumento total de la relación entre impuestos y PIB del 11,5% al 14% y mejora de la progresividad del sistema tributario en comparación con el año de referencia (2013). Mejora de la progresividad de los gastos en la prestación de servicios sociales y de infraestructura para 2018 en comparación con el parámetro de 2013.	Servicios financieros: Propuestos: - Opción de giro diferido de los préstamos para el financiamiento de las políticas de desarrollo. Servicios de conocimientos: En curso: - TA para los programas Tekopora y Adultos mayores.

Fuente: Banco Mundial, 2017

El análisis sobre la necesidad de corregir la regresividad de la estructura tributaria nacional, se tradujo en la reforma impositiva llevada adelante por Horacio Cartes. Sin embargo, por un lado, los efectos esperados por el BM eran mínimos en términos del aumento total de la relación impuestos y PIB (pasar tan solo del 11,5% al 14%); y, por otro, tal como se podrá leer en el apartado sobre la política fiscal, el mismo no tuvo prácticamente ningún efecto debido a las prácticas abusivas (vinculadas principalmente a la elusión) por parte de

los sectores que conforman el agronegocio, en tanto columna vertebral de la economía agroexportadora.

Estos indicadores de la estrategia de alianza entre Paraguay y el BM fueron acompañados por otros dos puntos sustanciales que permiten visibilizar la orientación de la política económica nacional durante el periodo de la presidencia de Horacio Cartes. Por un lado, la profundización de los programas sociales focalizados, en este caso para aumentar el acceso a los servicios básicos en las comunidades cuya población se encuentra con ingresos monetarios por debajo de la canasta básica familiar (el BM se puso la meta de llegar tan solo al 10% la cobertura en saneamiento de la población en situación de pobreza), a través de programas como PRODERS junto con Sembrando Oportunidades, y otros similares. Y, por otro lado, la práctica ideológica vinculada con la categoría “transparencia” del gasto público en los tres niveles del Gobierno, con el objetivo de promover la categoría de “gestión eficiente” del sector público (que acompaña ideológicamente a la noción de transparencia)

**Tabla 19. Estrategia de alianza con la República del Paraguay para los años fiscales 2015-18. Marco de resultados sobre “Promoción de la integración de los mercados”**

Plan Nacional de Desarrollo/ Indicadores	Resultados previstos del GBM	Efectos directos/ indicadores de la EAP	Actividades clave del GBM (años fiscales 2015/16)
El PND busca fomentar mercados inclusivos a fin de crear mejores oportunidades para permitir la participación de las comunidades de pequeños agricultores en los mercados y mejorar la conectividad general. Objetivo del PND 2030: - Reducción a menos del 3% de la brecha de productividad en el uso de las tierras entre la actividad agrícola familiar y la comercial	3.1. Mejora de la productividad agrícola y el acceso a los mercados para los pequeños agricultores. El GBM respaldará el aumento de la productividad de los pequeños agricultores mediante intervenciones que permitan incrementar los conocimientos técnicos y el acceso a los insumos y mercados	Aumento del 30% en los ingresos del 15% de los hogares pobres (de 130.00) en Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caazapá para 2018. Mejora del desarrollo económico de 130 comunidades indígenas adicionales (que representan más del 50% de todos los pueblos indígenas del Paraguay) a través de la mejora de la capacidad organizativa y la calidad de las condiciones de vida para 2018	Servicios financieros: En curso: - PRODERS - Proyecto caminos rurales - Competitividad de las pymes y la agroindustria (IFC) Propuestas: - Microfinanciamiento para las comunidades agrícolas (IFC). Servicios de conocimientos: Propuestas: - Desarrollo de la inclusión en el sector financiero de las zonas protegidas

Plan Nacional de Desarrollo/ Indicadores	Resultados previstos del GBM	Efectos directos/ indicadores de la EAP	Actividades clave del GBM (años fiscales 2015/16)
El gobierno del Paraguay busca mejorar la infraestructura vial y la conectividad en las partes más pobres del país por medio de inversiones en carreteras troncales y secundarias. Objetivos del PND para 2030: - Consolidación de una red de transporte eficiente y eficaz que reduce los costos de logística a niveles competitivos según parámetros internacionales	3.2. Aumento de las inversiones privadas en proyectos o iniciativas de logística y reducción de los costos de los aspectos logísticos. El GBM prevé ayudar al Gobierno de Paraguay a identificar los problemas de logística, a atraer conocimientos y fondos privados para abordarlos	Al menos dos transacciones de APP en transporte o logística para 2018. Reducción de, al menos, 30 minutos del tiempo de viaje en dos tramos viales de 200 kilómetros en departamentos prioritarios seleccionados (San Pedro, Caaguazú y Caazapá, u otros similares) para 2018.	Servicios financieros: En curso: - Proyectos de caminos rurales - PRODERS. Servicios de conocimiento: Propuestas: Estudio del establecimiento agropecuario a los mercados. - AT en las APP

Fuente: Banco Mundial, 2017

## ii. Política monetaria

En el año 2018 el Banco Central del Paraguay (BCP) presentó el Informe de Política Monetaria, en el cual se describieron las características del último año de gobierno de Horacio Cartes. La primera mitad del mismo fue caracterizada por un cierto dinamismo en la economía doméstica, sin embargo, la segunda mitad recibió el impacto de la crisis de los países vecinos, lo cual repercutió en la moderación del crecimiento. El mismo visibilizó que la inflación<sup>185</sup> en diciembre de 2018 fue de -0,3 %, inferior al 0,5 % del mismo período de 2017, de acuerdo a la medida según la variación del IPC.

El control de la inflación<sup>186</sup> se desarrolló en torno al precio de los alimentos, bienes y servicios de primera necesidad. Es por esto que la caída de diciembre se debió a la disminución de cortes cárnicos y de otros productos alimenticios. Esto explica que la inflación de los bienes de la canasta fue del 0.6 % en diciembre.

Desde la óptica del Banco Mundial expresada en el informe publicado en junio de 2018, Paraguay presentó una macroeconomía estable por varios años, lo cual le ha permitido un crecimiento económico sólido y sostenido, tal como dicta el recetario neoliberal que formula este organismo multilateral<sup>187</sup>.

El mismo documento afirma que tanto la inflación como la deuda pública son bajas, en comparación con los países de la región, lo cual lo habilitó a tomar más deuda externa que coloca en la actualidad al país frente a una posible crisis de cesación de pagos. El BM dice en su informe que este marco económico que ha profundizado el sector agroexportador, se caracteriza por: a) una muy alta concentración de ingresos, ganancias, producción, exportación e influencia política, reducidos a un conjunto muy pequeño de actores económicos; b) una prevalencia de relaciones económicas informales; y c) un deficitario sistema de servicios públicos (Banco Mundial, 2018).

Este esquema se traduce en el análisis del desempeño del PIB por sectores. El mismo demuestra el peso fundamental que ha tenido en el periodo cartista, el sector primario, con una participación de más del 10% a lo largo del periodo gubernamental de Horacio Cartes.

<sup>185</sup> Según el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en enero de 2018 la inflación ascendió al 0,8 %, lo cual significó un aumento de 0,2 % en comparación a la tasa registrada en el mismo mes del año anterior.

<sup>186</sup> La tasa de inflación fue disminuyendo con la profundización del uso de las letras de regulación monetaria (LRM). De un promedio de 7,1 por ciento anual en 2003-2010 bajó a 4,0 por ciento anual en 2011-2018 (Borda y Caballero).

<sup>187</sup> El mismo hace referencia a una fuerte reducción de la pobreza a partir de los logros de los programas sociales focalizados. Sin embargo, en el apartado sobre distribución de ingresos, se demuestra que ese indicador se encontró opacado.

**Tabla 20. Producto interno bruto trimestral (incluye binacionales) por sectores económicos, en millones de guaraníes constantes de 2014**

Año	Agricultura	Ganadería forestal, pesca y minería	Manufactura	Electricidad y agua	Construcción	Servicios
2013	14.677.357	5.653.595	31.605.293	16.196.212	9.870.170	80.940.728
2014	15.577.236	6.221.242	33.814.185	15.188.370	10.960.033	84.889.814
2015	15.381.317	6.132.501	35.575.421	15.536.793	11.180.506	87.989.092
2016	15.731.843	6.398.046	37.202.916	17.143.718	12.152.965	90.464.274
2017	16.746.292	6.489.803	39.515.611	16.714.500	12.582.294	95.189.640
2018	17.314.131	6.368.969	40.446.856	17.023.750	12.615.443	99.457.975

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anexo Estadístico del BCP

**Tabla 21. PIB (precios de comprador) por sectores económicos en base al valor corriente (%)**

Sector Económico	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agricultura	9,9	8,6	6,5	7,7	6,9	6,8
Ganadería	2,3	2,4	2,2	2,3	2,6	2,5
Explotación forestal, pesca y minería	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9
Sector Primario	13,2	12,1	9,8	11,0	10,5	10,3
Manufactura	18,3	18,8	19,4	19,1	19,5	19,0
Construcción	5,6	6,1	6,1	6,3	6,3	6,0
Electricidad y agua	8,9	8,4	8,8	8,7	8,3	8,3
Sector Secundario	32,9	33,3	34,2	34,2	34,1	33,3
Comercio	10,4	10,7	10,5	10,3	10,9	11,0
Transporte	3,7	3,7	3,9	3,9	3,8	3,6
Telecomunicaciones	3,5	3,4	3,4	3,2	3,2	3,2
Intermediación financiera	5,0	5,3	5,8	5,8	5,5	5,6
Servicios inmobiliarios	6,2	6,1	6,5	6,7	6,6	6,6
Servicios a las empresas	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5
Restaurantes y hoteles	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4
Servicios a los hogares	4,3	4,2	4,3	4,2	4,5	4,9
Servicios gubernamentales	9,3	9,0	9,4	8,8	8,5	9,0
Sector Servicios	47,0	47,1	48,6	47,6	48,0	48,9

Fuente: Anexo Estadístico – BCP, 2022

Ello se visibiliza en las exportaciones por principales productos donde el complejo sojero ha representado cerca del 40% del total de las exportaciones entre los años 2013 y 2018.

**Tabla 22. Exportaciones por principales productos del complejo sojero entre los años 2013 y 2018**

Año	Fibras de algodón	Granos de soja	Aceites de soja	Harina de soja	Trigo	Maíz	Carne	Arroz	Cueros	Maderas	Azúcar	Energía Eléctrica	Otros*
2013	25.057	2.509.104	467.533	923.002	146.112	463.751	1.059.193	165.382	154.761	83.390	75.219	2.245.232	1.138.607
2014	5.610	2.305.070	481.076	1.107.388	79.446	356.874	1.369.856	177.576	195.891	77.205	78.841	2.143.650	1.257.404
2015	4.826	1.594.198	445.191	904.719	152.885	441.178	1.180.664	129.825	150.686	73.518	67.650	2.035.599	1.146.548
2016	5.254	1.819.082	466.160	852.469	146.982	339.175	1.156.056	196.009	129.898	68.417	76.852	2.130.505	1.115.019
2017	3.575	2.132.417	477.130	730.287	60.416	244.637	1.215.033	193.987	122.859	68.550	61.017	2.104.510	1.265.416
2018	4.845	2.205.039	469.238	944.332	83.497	222.800	1.179.564	219.225	86.138	72.269	59.638	2.108.642	1.386.930

Fuente: Elaboración propia en base al Anexo Estadístico de BCP

### iii. Política fiscal

El Gobierno de Horacio Cartes adoptó desde 2013 una serie de medidas fiscales, en respuesta a las solicitudes del Banco Mundial tendientes a aumentar los ingresos públicos. Esto se explica en el objetivo de *“abordar el desafío que suponen los bajos niveles de ingresos tributarios y, de este modo, apoyar las inversiones que impulsan el crecimiento y los programas de reducción de la pobreza”*. Como parte de la reforma tributaria, se aumentó del 5% al 10% estándar, el impuesto al valor agregado (IVA) que se aplica al sector financiero y se definió la base recaudatoria de dicho impuesto para los productos agrícolas (5%). Asimismo, en diciembre de 2013 se introdujo un nuevo impuesto a la renta de las actividades agrícolas (impuesto a la renta agropecuaria [IRAGRO]).

Por su parte, también a finales del año 2013, el Poder Legislativo paraguayo aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal en la administración de fondos públicos, basada en los principios neoliberales, tendientes al objetivo de *“respaldar la estabilidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas”*. Con ella se estableció un proceso presupuestario plurianual, junto con la incorporación de un análisis sobre la sostenibilidad de la deuda<sup>188</sup>.

En el marco de la disciplina fiscal propia de la política económica neoliberal, esta ley estableció un límite máximo del 1,5% del PIB para el déficit fiscal de cada año<sup>189</sup>, además la misma prevé restricciones sobre los aumentos salariales y los gastos corrientes públicos primarios. No obstante, no establece

<sup>188</sup> Así como cálculos sobre variables macroeconómicas claves referentes a las propuestas presupuestarias a fin de brindar una mayor previsibilidad para la política fiscal a mediano plazo.

<sup>189</sup> Salvo en caso de emergencia nacional, crisis internacional o desaceleración de la actividad económica.

sanciones para las desviaciones (por ejemplo, cuando el déficit fiscal supera el 1,5% del PIB)<sup>190</sup>.

Pese a ello, la relación impositiva con el PIB se ha estancado en alrededor del 12%. Esta cifra es considerablemente menor que el promedio del 18% de América Latina y el Caribe. En todo el periodo del gobierno de Horacio Cartes, la matriz impositiva estuvo cargada sobre el IVA, tal como se puede ver en la siguiente tabla:

<sup>190</sup> Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/953251468333540614/pdf/936190SPANISH00x385409BooPUBLICoPY.pdf>

**Tabla 23. Ingresos tributarios del Estado Paraguayo entre los años 2013 y 2018 según tipo de impuesto**

Años	Impuesto a la Renta y Utilidades	Impuesto Selectivo a los bienes	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Impuesto al Comercio Exterior	Otros Ingresos Tributarios	Total Ingresos Tributarios
2013	3.098	2.055	7.884	1.632	121	14.789
2014	3.682	2.498	9.333	1.788	185	17.485
2015	3.918	2.427	9.797	1.672	273	18.087
2016	4.259	2.551	9.855	1.645	1.168	19.477
2017	5.047	2.888	11.180	2.208	407	21.730
2018	5.260	3.194	11.812	2.521	350	23.137

Fuente: Anexo Estadístico – BCP 2022

En ese marco, los ingresos del Estado, han tenido cada vez mayor dependencia de fuentes externas. De hecho, en el periodo cartista se inició una nueva etapa de endeudamiento, en la cual la deuda pública cerró el año 2018 en 19% del PIB. De tal manera, la deuda por un lado aumentó, y cambió de perfil por otro. Así, si en el año 2003 el 89% de la deuda tenía como principales acreedores a organismos multilaterales y bilaterales y un 5% correspondía a bonos domésticos, en 2018 las deudas multilaterales y bilaterales constituyeron solo el 37% del total y los bonos soberanos<sup>191</sup> llegaron al 42%<sup>192</sup>.

En otras palabras, entre los años 2013 y 2018, el perfil externo de la deuda pública pasó del endeudamiento institucional (multilaterales y bilaterales) al de mercado (bonos soberanos). Para Borda y Caballero, los costos financieros de la deuda bonificada son mayores y no calzan exactamente con la ejecución de las inversiones; además implica un mayor peligro en el manejo de las cuentas públicas ya que una administración gubernamental puede contraer la deuda y transferir la mayor parte de la responsabilidad del pago a las siguientes (Borda y Caballero).

<sup>191</sup> Mientras tanto, los bonos domésticos, incluidos los de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), subieron al 12%.

<sup>192</sup> Este proceso se llevó adelante a través de la promulgación de las siguientes Leyes: la primera emisión de los Bonos Soberanos en el marco de la Ley N° 4848/13 modificada por Ley 5119/13 (Bonos 2023); la segunda emisión en el marco de la Ley N° 5142/14 modificada por Ley N° 5251/14 (Bonos 2044) y la reapertura de Bonos Soberanos 2023 en el marco de la Ley N° 5386/15; la tercera emisión en el marco de la Ley N° 5554/16 (Bonos 2026); la cuarta emisión en el marco de la Ley N° 5554/16.

**Tabla 24. Deuda Sector Público Total (DSPT) en millones de dólares entre los años 2013 – 2018**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sector Público Total	4.174,2	5.400,3	5.464,3	6.304,4	7.166,0	8.040,9
% PIB	10,9	13,5	15,0	17,3	18,2	19,8
Deuda Externa	2.674,0	3.682,0	3.994,7	4.822,5	5.590,1	6.402,4
% Deuda Total	64,1	68,2	73,1	76,5	78,0	79,6
% PIB	7,0	9,2	11,0	13,3	14,2	15,7
Multilaterales y Bilaterales	2.019,2	2.065,8	2.111,4	2.378,0	2.671,4	2.979,5
% Deuda Total	48,4	38,3	38,6	37,7	37,3	37,1
% PIB	5,3	5,2	5,8	6,5	6,8	7,3
Bonos Chinatrust	154,8	116,1	103,2	64,5	38,7	12,9
% Deuda Total	3,7	2,2	1,9	1,0	0,5	0,2
% PIB	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0
Bonos Internacionales	500,0	1.500,0	1.780,0	2.380,0	2.880,0	3.410,0
% Deuda Total	12,0	27,8	32,6	37,8	40,2	42,4
% PIB	1,3	3,7	4,9	6,5	7,3	8,4
Ley N° 5.074/2013	-	-	-	-	-	-
% Deuda Total	-	-	-	-	-	-
% PIB	-	-	-	-	-	-
Deuda Interna	1.500,1	1.718,4	1.469,6	1.482,0	1.575,9	1.638,5
% Deuda Total	35,9	31,8	26,9	23,5	22,0	20,4
% PIB	3,9	4,3	4,0	4,1	4,0	4,0
Capitalización BCP	855,5	848,4	676,3	681,0	702,5	658,9
% Deuda Total	20,5	15,7	12,4	10,8	9,8	8,2
% PIB	2,2	2,1	1,9	1,9	1,8	1,6
Bonos FGD	51,7	51,3	40,9	41,2	42,5	39,8
% Deuda Total	1,2	1,0	0,7	0,7	0,6	0,5

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
% PIB	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bonos y otros	592,9	818,6	752,4	759,8	830,9	926,2
% Deuda Total	14,2	15,2	13,8	12,1	11,6	11,5
% PIB	1,5	2,0	2,1	2,1	2,1	2,3
Ley N° 5.074/2013						13,5
% Deuda Total	-	-	-	-	-	0,2
% PIB	-	-	-	-	-	0,0
PIB	38433,1	40085,1	36332,5	36380,5	39394,4	40692,2

Fuente: Ministerio de Hacienda 2022

## Políticas económicas del gobierno de Mario Abdo Benítez

El gobierno de Mario Abdo Benítez, entendido como continuidad del anterior (2013-2018), ha fortalecido el modelo agroexportador, siguiendo el lineamiento económico-político impuesto por éste, tras el golpe de Estado parlamentario, en consonancia con las líneas estratégicas en materia económica y productiva de los organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y Banco Mundial (BM), entre otros, y los intereses de los gremios de la producción articulados con las corporaciones transnacionales del agronegocio.

Al conjunto de leyes que han profundizado el neoliberalismo en el país en el periodo de Cartes, y que han beneficiado la vía de desarrollo agroexportadora, es importante agregar dos elementos económico-políticos que caracterizaron al gobierno anterior y que se profundizaron en el presente periodo gubernamental: la *liberación comercial de organismos genéticamente modificados (OGM)* a partir de un proceso de desregulación de la normativa sobre esta temática: junto con *el crecimiento de la deuda pública*. Asimismo, se ha actualizado el Plan Nacional de Desarrollo 2030, manteniendo de tal manera, la misma orientación política económica, con mínimos ajustes.

### i. Actualización del marco rector de la política económica: Plan Nacional de Desarrollo 2030

A partir de la actualización del PND 2030, el mismo se compone de 16 objetivos estratégicos que resultan de la interacción de sus 4 ejes estratégicos y

4 líneas transversales, que representan el marco de intervención de programas y proyectos en materia de política social, económica, ambiental e institucional del gobierno de Mario Abdo. Los ejes estratégicos son: *Reducción de la pobreza y desarrollo social* (33,9%). *Crecimiento económico inclusivo* (51%). *Fortalecimiento político-institucional* (13,7%). *Proyección de Paraguay en el mundo* (1,44%).

Estos ejes marcan la orientación práctica e ideológica de las políticas públicas, así como las fuentes de financiamiento de las mismas<sup>193</sup>. De tal manera, el PND 2030 marca la orientación del presupuesto público en función a la cantidad de entidades para cada objetivo estratégico y específico del Plan, lo cual permite visualizar la alineación entre planes operativos, presupuestos institucionales, y los objetivos nacionales al año 2030, tal como se puede ver en el gráfico a continuación. Los mismo se encuentran definidos en la actualización del mencionado Plan.

**Gráfico 2. Distribución de los ejes del PND 2030. Actualizado de acuerdo al peso presupuestario de los mismos en el año 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda 2022

<sup>193</sup> A partir de ese análisis se ha podido verificar que las políticas agrícolas son financiadas prioritariamente a través de préstamos con organismos multilaterales

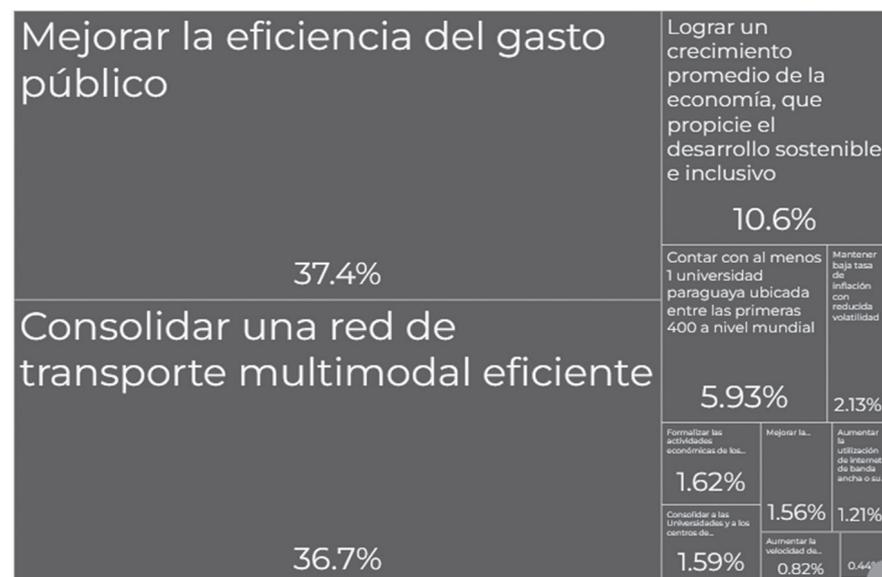
El eje 2, Crecimiento económico inclusivo (51%), destina el 45% del presupuesto a propiciar la competitividad y la innovación, el 34.6% a promover el empleo y la seguridad social, el 10.5% a valorizar el capital ambiental, y el 9.86% a ampliar la regionalización y la diversificación productiva.

El primer objetivo busca cumplir con algunos de los siguientes objetivos específicos:

- Regularizar la tenencia de la tierra, con énfasis en beneficiarios de la reforma agraria
- Mejorar la competitividad de la agricultura familiar y su inserción en los mercados nacionales e internacionales
- Lograr un crecimiento promedio de la economía, que propicie el desarrollo sostenible inclusivo
- Mantener baja tasa de inflación con reducida volatilidad
- Lograr mayores niveles de trabajo decente y de calidad
- Formalizar las actividades económicas de los diferentes sectores
- Mejorar la eficiencia del gasto público
- Consolidar una red de transporte multimodal eficiente

Los mismos se distribuyen en términos del peso presupuestario, de la siguiente manera:

**Gráfico 3. Composición del presupuesto destinado al eje 2 “Crecimiento económico inclusivo” en el año 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda 2022

Como se puede observar, si bien la regularización de la tenencia de la tierra se ubica como el primer objetivo específico del eje 2, y el 100% del presupuesto de este objetivo específico va destinado al INDERT. Sin embargo esta institución ha sido sistemáticamente desfinanciada desde el 2013, como se verá en el capítulo 4.

Por su parte, el objetivo específico consistente en Mejorar la competitividad de la agricultura familiar y su inserción en mercados nacionales e internacionales, destina el 63,4% al MAG, el 28,3% SENAVE, y el 1,98% al IPTA, a través de los programas que serán desarrollados en el capítulo 4<sup>194</sup>.

Mejorar la eficiencia del gasto público aparece como el eje con mayor espacio presupuestario (37.4% del eje), destinado principalmente al Ministerio de Hacienda. El segundo objetivo específico en importancia presupuestaria, vinculado a Consolidar una red de transporte multimodal eficiente, destina el 88.3% al MOPC. El resto va destinado al Banco Nacional de Fomento (5.96%), a la Universidad Nacional de Asunción (1.35%) y al MAG (1.23%). Por su parte, el logro de un crecimiento promedio de la economía que propicie el desarrollo sostenible e inclusive, destina la mayor parte del presupuesto a la Agencia Financiera de Desarrollo (62.8%). La AFD orienta sus créditos principalmente a sectores agropecuarios empresariales.

Mientras tanto, el primer eje, vinculado con la Reducción de la pobreza, cuenta con los siguientes objetivos estratégicos: Lograr un desarrollo social equitativo; brindar servicios sociales de calidad; alcanzar un desarrollo local participativo; y, desarrollar un hábitat adecuado y sostenible. Estos objetivos se traducen en el desarrollo de programas sociales focalizados que han configurado las políticas agrícolas, tal como se verá en el capítulo siguiente.

## ii. Política monetaria

La política monetaria del gobierno de Mario Abdo se ha enfrentado con las consecuencias de la crisis económica que ha sido profundizada tras la pandemia, y el desarrollo posterior de la guerra entre Rusia-Ucrania. Este escenario ha motivado el regreso de la combinación de estancamiento económico y la elevada inflación, con lo que se revive el fenómeno de la estanflación (Gambina 2022).

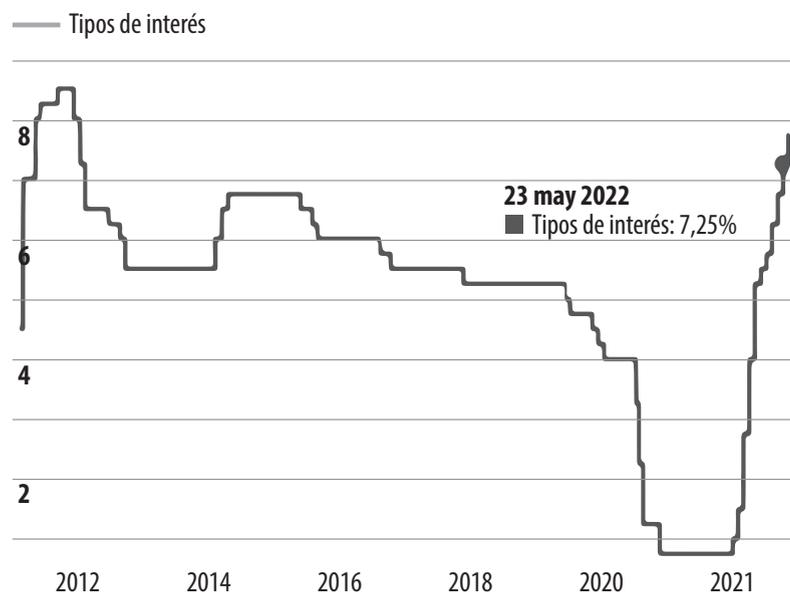
Esta situación ha impactado en la elevación de las tasas de interés de la Reserva Federal de EEUU (FED)<sup>195</sup>. De casi cero, las tasas estadounidenses

194 El resto del presupuesto se orienta de manera residual hacia otras instituciones

195 Indicando que se “decidió elevar el rango objetivo para la tasa de fondos federales de 1-1/2 a 1-3/4 por ciento y anticipa que los aumentos continuos en el rango objetivo serán apropiados”, anticipando una suba similar en los próximos meses.

escalaron a 1,75%, con perspectiva de continuar en ascenso<sup>196</sup>. En concordancia con lo dictado por Estados Unidos, el Comité de Política Monetaria (CPM) del Banco Central del Paraguay (BCP) decidió aumentar la tasa de interés de política monetaria en 50 puntos básicos, ubicándose en 7,25% anual. Para determinar el aumento tuvo en cuenta varios aspectos relevantes de la economía local e internacional.

Gráfico 4. Tipo de interés del banco central



Fuente: Datos macro

Cabe destacar que la tasa de referencia por encima de los 50 puntos, encarece el costo del dinero y afecta a los sectores más empobrecidos, fuertemente endeudados, afectados por una inflación que continúa con una tendencia de crecimiento. De tal manera, la elevación de las tasas de interés agrava el problema de los países altamente endeudados y subordinados a la lógica de la dominación del sistema mundial. En el caso de los países dependientes, se

<sup>196</sup> Julio Gambina señala: "No hay en el horizonte un pronóstico de importante crecimiento económico y de reducción inflacionaria, por lo que se aceleran los procesos de enfriamiento de la mayor economía del mundo, con claro impacto en la economía mundial. Más que reactivar, la respuesta monetarista de la FED apunta al enfriamiento de la economía, con consecuencias sociales regresivas en el orden local y global. Se esperan nuevos aumentos en los próximos meses".

encuentran endeudados en divisas que no producen y que, por lo tanto, están obligados a obtenerlas con elevado costo en el mercado global.

En este marco de profunda volatilidad y dependencia del mercado internacional, el desempeño del PIB por sectores, mantuvo una importancia fundamental en el sector primario-exportador que concentra cerca del 10% del mismo.

Tabla 25. Producto Interno Bruto trimestral (incluye binacionales) por sectores económicos, en millones de guaraníes constantes de 2014, entre los años 2019 - 2021

Año	Agricultura	Ganadería forestal, pesca y minería	Manufatura	Electricidad y agua	Construcción	Servicios
2.019	16.546.386	6.398.058	40.014.737	15.063.139	12.936.165	101.855.520
2.020	18.037.959	6.611.593	39.502.547	14.723.145	14.291.421	98.726.639
2.021	14.771.933	7.020.485	42.163.653	13.451.222	16.118.545	105.516.668

Fuente: Elaboración propia en base datos del Anexo Estadístico del BCP

En el año 2021, las exportaciones de bienes totalizaron 8.941,6 millones de dólares FOB lo cual implicó un crecimiento de 31,8 % respecto al año 2020. La mayor parte de las exportaciones estuvo conformada por bienes primarios, que en conjunto sumaron ventas por 3.452,2 millones de USD (38,6 % del total exportado). La comercialización al mercado internacional de esta oleaginosa es realizada en alrededor del 60% en granos; mientras tanto, los subproductos industrializados de la misma representan en conjunto tan solo alrededor del 37% (Alderete, 2022).

Así, alrededor del 60% de las exportaciones de soja en granos del mundo está en manos de 5 gigantes del comercio de materias primas, entre los que se encuentran 'Cargill Agropecuaria SACI', 'ADM Paraguay S.R.L.', 'COFCO, de capital chino', 'SODRUGESTVO', de capital ruso y desde el año 2020, 'GLENPAR, del grupo GLENCORE', corporación que se dedica a la extracción de materias primas en todo el globo, con serias denuncias de violación a los DDHH en varios países, y socia de la aceitera argentina Vicentín, también denunciada por fraude (Arrúa et al., 2020).

Por otro lado, los bienes agroindustriales totalizaron la suma de 4.047,5 millones de USD en exportaciones, con una participación del 45,3 %<sup>197</sup>. En el

<sup>197</sup> El restante 16,1% corresponde a la manufactura no agrícola, que registró ventas por 1.441,9 millones de USD.

país, las fases de industrialización, acopio y exportación de la cadena productiva de la soja están fuertemente concentradas y transnacionalizadas; con ello se visibiliza el carácter dependiente y subordinado a los intereses del capital transnacional de la misma. Dentro de estas clasificaciones, los rubros con mayor importancia son las semillas oleaginosas (30,5 %), los productos de la carne (21,7 %) y los aceites y pellets (16,1 %) pues, como se puede observar, en estos tres subsectores se concentró casi el 70 % de las exportaciones paraguayas de bienes durante el 2021.

En tal sentido, si bien la capacidad de procesamiento de la soja en Paraguay es marginal y se encuentra por debajo del promedio regional, la producción y más del 80% de las exportaciones de los productos industrializados (aceite y harina/pellets de soja) están concentradas en las manos de las corporaciones ADM y Cargill, junto a Bunge Paraguay y Louis Dreyfus Company (LDC). La mayor parte de estas corporaciones se encuentran asociadas a la Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas (CAPPRO).

El escenario global ha dinamizado las exportaciones agrícolas-agroindustriales de Paraguay durante 2021, debido al incremento de la demanda externa hacia los rubros primarios. Con ello, en el mercado global ha crecido en un 35% la importación mundial de soja, en 30% los pellets y en 13 % la carne bovina. A su vez esto ha impactado en los precios internacionales: a lo largo del año 2021 el precio de la soja aumentó en un promedio de 45%, el aceite y la harina de soja lo hicieron en 89% y 23%, respectivamente, y el de la carne bovina aumentó en un 17 %.

El mismo esquema se reprodujo en los primeros 7 meses del año 2022, la concentración de dos tercios de la exportación total de bienes en: productos de la carne (25,1 %), semillas oleaginosas (22,5 %) y aceites vegetales y pellets (15,8 %). Sin embargo, en los primeros meses del año 2022, las exportaciones han disminuido aproximadamente un 8% totalizando 5.017,4 millones de USD. En ese periodo, los rubros primarios representaron el 32% de las exportaciones totales, sumando 1.603,1 millones de dólares. Por su parte, los bienes agroindustriales representaron el 48,8% de las exportaciones, por un valor de 2.447,6 millones de USD<sup>198</sup>.

De tal manera, la variación interanual de las exportaciones de los productos primarios ha sido negativa, con una reducción de 26,6 %, debido a los efectos de la sequía como consecuencia sensible de la crisis climática, marco en el cual el sector del agronegocio obtuvo la peor cosecha en 25 años. Esto, además de demostrar el fracaso técnico-productivo en el que se basa la producción transgénica, condiciona una gran vulnerabilidad macroeconómica debido al déficit en la generación de divisas, y agrava el marco general del endeuda-

<sup>198</sup> La manufactura no agrícola tuvo un 19,3% del total exportado, con ventas por 966,7 millones de USD, donde destacan los productos químicos, plásticos, autopartes y textiles.

miento externo del país<sup>199</sup>. Además, el FMI afirma que la pérdida de ingresos por exportaciones también conduciría a un mayor déficit de cuenta corriente externa, actualmente proyectado en 2,9 por ciento del PIB. En el primer trimestre del año, la administración central del Estado acumula un déficit fiscal de -0,6% sobre el Producto Interno Bruto (PIB), lo que representa un USD 241,9 millones, según se destaca en el informe de Situación Financiera (Situ-fin) publicada por el Viceministerio de Economía, dependiente del Ministerio de Hacienda.

### iii. Política fiscal

Los ingresos de la política fiscal están compuestos por los tributos (10% del PIB en promedio), las contribuciones sociales (1% del PIB), donaciones (0,7% en promedio), y otros ingresos entre los que se encuentran las regalías, rentas públicas, cesión de energía y otros bienes y servicios (2,4% del PIB en promedio). Al igual que en los periodos previos, la composición total de los ingresos tributarios tiene como característica un peso fundamental en el IVA, que representó en el 2021 el 51,6% de los mismos. Mientras tanto, el impuesto a la renta ha representado tan solo el 26,2% del total de los ingresos tributarios (Zevaco, 2022).

Tabla 26. Tipos de ingresos tributarios entre los años 2019 - 2021

Años	Impuesto a la Renta y Utilidades	Impuesto Selectivo a los bienes	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	Impuesto al Comercio Exterior	Otros Ingresos Tributarios	Total Ingresos Tributarios
2019	6.013	3.026	11.690	2.421	427	23.577
2020	5.970	2.775	11.686	2.000	309	22.739
2021	6.934	2.985	13.631	2.423	437	26.409

Fuente: Anexo estadístico – BCP 2022

En ese marco, el aporte del sector del agronegocio a la estructura fiscal del país se ha desarrollado en medio de lo que Sarah Zevaco (2019) ha denominado una “nebulosa tributaria”, en el marco de la publicación de diversas cifras que fueron puestas en discusión en la agenda mediática por parte de economistas que fungen de voceros del agronegocio y economistas/cientistas sociales

<sup>199</sup> Por estas condiciones, sumadas a las incertidumbres provocadas por la guerra Rusia-Ucrania, el ambiente de crecimiento del PIB nacional fue corregido a la baja por el FMI. De acuerdo a las estimaciones de este organismo de sometimiento de los pueblos, la economía paraguaya crecerá 0,3% en el 2022.

críticos al modelo en el que se basa esta actividad extractivista (entre 2%, 10% o 22%) (Zevaco, 2019).

Además de la opacidad que caracteriza de manera inherente al sistema tributario en Paraguay, el mismo pasó por una serie de reformas -tal como se ha desarrollado en los apartados anteriores-. La matriz tributaria sufrió una última reforma en el año 2019 que entró en vigencia en el año 2020 a partir de la promulgación de la Ley Tributaria 6380/19, reconfigurando en gran medida el método utilizado para la declaración, el pago y el respaldo documental en cuanto a las obligaciones impositivas<sup>200</sup>. Esta ley tiene como subtítulo “De Modernización y Simplificación Del Sistema Tributario Nacional”; sin embargo, la misma no simplifica ni moderniza el sistema tributario, sino que instituye nuevos conceptos, nuevas nomenclaturas a impuestos pre-existentes. Se actualizaron las cantidades de controles implementados, y se sumaron a la “formalización” que desarrolla la SET<sup>201</sup>.

Con ello, el conjunto de los sectores del agronegocio aportó en el año 2020 el 1,80% del total recaudado a nivel nacional, de acuerdo al análisis de esta autora. Mientras tanto la misma refiere que en el año 2019, el análisis del aporte había sido de 1,60%. Ella expresa que esto puede explicarse por la eliminación de la exoneración del 50% del IVA agropecuario a las exportadoras de granos en bruto. En ese sentido, aportaron tan solo un 8,56% del impuesto a la renta, un número bajo considerando que ocupan más del 80% de la superficie de tierras de uso agrícola; sus porcentajes de utilidades van del 20 al 50%, y los impuestos pagados (en su conjunto) en proporción a las ventas, son mínimos (menos de 3%) en cuanto a la exportación de soja/maíz/ trigo y carne; y en cuanto a los aceites, se llega a montos más cercanos al IVA.

Como correlato de la injusticia tributaria, se encuentra el incremento del endeudamiento. Para el mes de junio del año 2022 el total de la deuda pública asciende a un poco más de 14.450,3 millones de dólares. La deuda pública interna es de 1.932,5 (13,5%) y la externa de 12.517,8 millones de dólares

200 Este proceso respondió al cumplimiento de las recomendaciones de las instituciones internacionales del ámbito financiero como la CAFILAT en cuanto a los controles fiscales.

201 El mismo no puede llamarse “equitativo”.

(86,5%)<sup>202</sup>, lo cual representa<sup>203</sup>, un aumento del 95% de la deuda externa<sup>204</sup> entre 2018 y junio del 2022<sup>205</sup>.

En este marco ha tomado relevancia fundamental la emisión de bonos soberanos, que en el año 2022 ha llegado a representar el 55% del total de la deuda pública, por lo tanto, más de la mitad del endeudamiento externo se encuentra sujeto a las leyes aplicables en el Estado de Nueva York de los Estados Unidos de Norteamérica y sometido a la jurisdicción de los tribunales de dicho Estado<sup>206</sup>. Los bonos soberanos se han transferido principalmente al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)<sup>207</sup> para la construcción vial, con un total de 1.900,87 millones de dólares, que representa alrededor del 33% del total de los recursos transferidos a las diferentes instituciones del Estado<sup>208</sup>.

Estos préstamos que son pagados a partir de la recaudación que el Estado obtiene principalmente del Impuesto al Valor Agregado (impuesto regresivo al consumo), se destinan mayoritariamente a la construcción de infraestructura para facilitar la agroexportación, sector cuyos beneficios quedan restringidos a un sector limitado, principalmente a las corporaciones transnacionales, empresas agrícolas principalmente en manos de capitales extranjeros y los dueños de los latifundios donde se desarrollan los monocultivos transgénicos.

202 Desde 2020 la deuda externa supera a las reservas monetarias internacionales, de acuerdo al informe de evaluación de las políticas económicas del cuarto año de gobierno de Mario Abdo Benítez (SEPPY, 2022).

203 Entre diciembre 2019 y junio 2022, la deuda pública total aumentó 80%

204 En la Deuda Pública Externa, se presentan los cuadros de los saldos expresados en moneda local y en la moneda de equivalencia seleccionada que constituye el Dólar Americano, clasificado por Grupo de Acreedores, Organismos Financieros y Préstamos. Los desembolsos recibidos en el Ejercicio Fiscal año 2021, están expresados en Dólares Americanos, convertidos al tipo de cambio de cierre del Ejercicio, y corresponden únicamente a los préstamos contratados por la República y que están registrados como Pasivos del Tesoro Público. Asimismo, se incluyen los Servicios de la Deuda Externa pagados por la Administración Central, cuyos registros de pagos se encuentran imputados contables y presupuestariamente, dentro de la Entidad encargada de atender el pago de los préstamos a cargo de la Administración Central.

205 En el mismo periodo, la interna aumentó 18%

206 En este punto es importante mencionar que la Reserva Federal de Estados Unidos (FED), tras el reconocimiento de la gravedad de la inflación ha decidido endurecer su política monetaria. Acordó elevar en medio punto la tasa de referencia, así como comenzar a reducir el saldo de sus activos, el cual alcanza la friolera de 8.9 billones (trillions) de dólares. Posteriormente en un evento organizado por el diario Wall Street Journal, J. Powell, gobernador de la FED, anunció que efectuarían dos ajustes de medio punto en sus próximas reuniones, pero que mantienen la puerta abierta a seguir endureciendo su política monetaria hasta que la inflación baje desde sus máximos en cuatro décadas. Cada aumento del 1 % en las tasas de interés aumenta la porción del PIB utilizada para pagar intereses en un 3,5 %, un enorme cambio de poder adquisitivo de los hogares, las empresas y los gobiernos endeudados, a sus acreedores. Este efecto no es inmediato, ya que las tasas de interés de los bonos se fijan durante la vigencia del bono, que varía ampliamente, pero suele ser de 2 años en el caso de las empresas privadas y de 5 años para la deuda pública. Este marco de situación da cuenta de la crisis de la deuda a la que el país se tendrá que enfrentar en el corto y mediano plazo.

207 Si bien, se ubica en primer lugar el Ministerio de Hacienda, esta institución se encarga de la amortización de deuda pública y aporte de capital a organismos internacionales. Disponible en: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=859>

208 Disponible en: <https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=859>

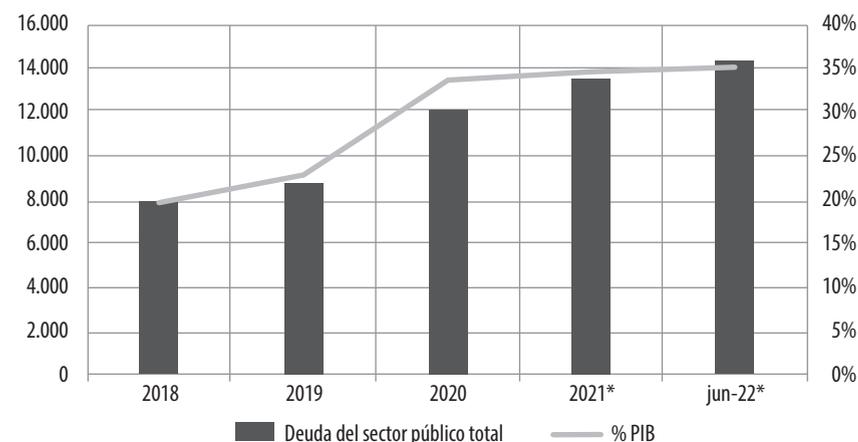
**Tabla 27. Saldo de la Deuda Sector Público Total (DSPT) en millones de dólares**

	2019	2020	2021	sep-22 (*)
Sector Público Total	8.859,1	12.212,9	13.631,3	14.670,7
% PIB	22,9	33,8	34,6	35,8
Deuda Externa	7.238,5	10.488,5	11.812,0	12.824,8
% Deuda Total	81,7	85,9	86,7	87,4
% PIB	18,7	29,0	30,0	31,3
Multilaterales y Bilaterales	3.231,3	4.919,5	5.593,2	6.310,2
% Deuda Total	36,5	40,3	41,0	43,0
% PIB	8,3	13,6	14,2	15,4
Bonos Chinatrust	-	-	-	-
% Deuda Total	-	-	-	-
% PIB	-	-	-	-
Bonos Internacionales	3.910,0	5.360,0	5.856,4	6.071,2
% Deuda Total	44,1	43,9	43,0	41,4
% PIB	10,1	14,8	14,9	14,8
Ley N° 5.074/2013	97,2	209,0	362,4	443,5
% Deuda Total	1,1	1,7	2,7	3,0
% PIB	0,3	0,6	0,9	1,1
Deuda Interna	1.620,6	1.724,4	1.819,3	1.845,8
% Deuda Total	18,3	14,1	13,3	12,6
% PIB	4,2	4,8	4,6	4,5
Capitalización BCP	608,6	569,2	570,4	553,8
% Deuda Total	6,9	4,7	4,2	3,8
% PIB	1,6	1,6	1,4	1,4
Bonos FGD	36,8	34,4	34,5	33,5
% Deuda Total	0,4	0,3	0,3	0,2

	2019	2020	2021	sep-22 (*)
% PIB	0,1	0,1	0,1	0,1
Bonos y otros	929,4	1.075,0	1.168,7	1.208,1
% Deuda Total	10,5	8,8	8,6	8,2
% PIB	2,4	3,0	3,0	3,0
Ley N° 5.074/2013	45,8	45,8	45,8	50,4
% Deuda Total	0,5	0,4	0,3	0,3
% PIB	0,1	0,1	0,1	0,1
PIB	38.756,9	36.145,8	39.345,4	40.931,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

**Gráfico 5. Deuda del sector público total entre los años 2018 - 2022, en millones de dólares.**



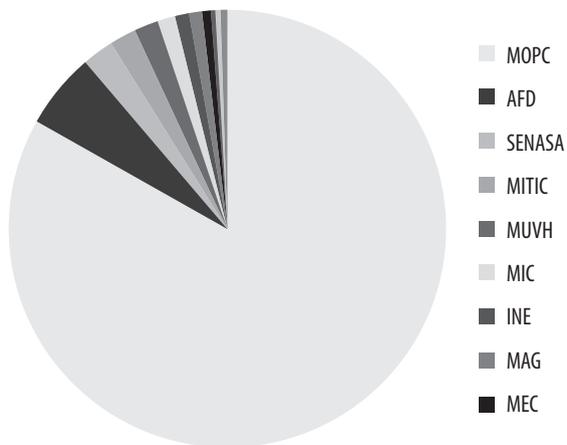
\*Datos preliminares

Fuente: Dirección de Política de Endeudamiento. SSEE. MH

Mientras tanto, los créditos con organismos multilaterales representaron hasta junio del 2022 el 41,5% del total de la deuda pública. Entre ellos, el principal acreedor de Paraguay es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (19,5% del total de la deuda pública en junio del año 2022). De acuerdo

al Ministerio de Hacienda<sup>209</sup>, el 82,85% de los préstamos del BID que se encuentran en ejecución al 30 de junio del año 2022 se destinaron al MOPC, en proyectos que principalmente se destinan a la construcción vial, que constituye una de las infraestructuras más importantes para la agroexportación, base de la matriz económica paraguaya, dependiente y subordinada a los intereses extranjeros.

**Gráfico 6. Distribución del desembolso\* total del BID a las instituciones públicas paraguayas, para préstamos en ejecución al 30 de junio de 2022, en millones de dólares de Estados Unidos**



\*Actualización de desembolsos realizados desde el año 2010 al 30/06/2022, según reporte SIGADE 21/07/2022, 09:00 hs. - Tipo de Cambio: 30/06/2022- Cifras Preliminares, sujetas a revisión.

Fuente: Ministerio de Hacienda

En último lugar se encuentra la modalidad de financiamiento de obras públicas descrita en la “Ley N° 5.074/2013”. Como línea de acción para el futuro se busca migrar e incentivar el uso de instrumentos como las Alianzas Público-Privadas, las concesiones y la Modalidad Llave en Mano con el fin aprovechar los beneficios de estas herramientas. A través de dichas modalidades, el Gobierno impulsa proyectos en infraestructuras buscando la participación del sector privado en las políticas de inversión pública para lograr obras viales, aeroportuarias, energía, etc.

De tal manera, del presupuesto sustantivo (77,7%) del 2022 del MOPC, el 16% va destinado al mejoramiento del corredor de exportación de Itapúa

209 Informe “PRÉSTAMOS EXTERNOS EN EJECUCIÓN AL 30/06/2022

y Alto Paraná, el 14,7% se emplea para la habilitación y mantenimiento de la Ruta Nacional N° 9 y Acceso a colonias menonitas, que junto con la construcción de otras rutas que benefician de manera directa el desarrollo de las actividades agropecuarias empresariales vinculadas a la producción de soja y carne principalmente, ascienden a más del 50% del presupuesto de esta institución, financiada principalmente a través de los tres instrumentos del endeudamiento externo vigentes en la actualidad.

**Gráfico 7. Composición del presupuesto sustantivo del MOPC en el año 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

Es importante esta consideración debido a que es creciente la presión que ejerce la deuda sobre el gasto público, con un aumento significativo tanto en el costo del financiamiento del gasto como en la inversión pública, por lo que tienen un aumento elevado en la fiscalidad estatal (SEPPY, 2022)<sup>210</sup>, como contracara a la injusticia tributaria que marca la orientación de las políticas estatales en beneficio de los sectores que forman parte de la cadena extractiva del agronegocio transgénico. De tal manera, al hacer un repaso sobre la asignación presupuestaria al conjunto de las instituciones públicas centrales y descentralizadas, toma una preeminencia fundamental el Ministerio de Hacienda, que representa el 18,7% del presupuesto total del año 2022.

210 SEPPY 2022. Política económica de la desigualdad. IV año de gobierno de Mario Abdo. Un análisis crítico (Asunción: SEPPY)

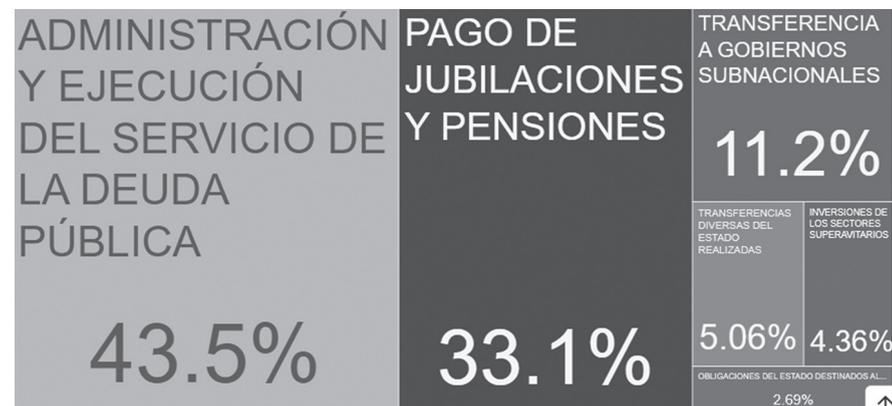
**Gráfico 8. Asignación presupuestaria al conjunto de las instituciones públicas centrales y descentralizadas en el año 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

Al analizar la clasificación del gasto asignable del Ministerio de Hacienda (85,9%), según su objeto (mínimo nivel de clasificación), se visibiliza que el 43,5% del mismo va destinado a la administración y ejecución del servicio de la deuda pública.

**Gráfico 9. Gasto asignable del Ministerio de Hacienda en el año 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

De tal manera, al analizar la composición del presupuesto de acuerdo a sus fuentes de financiamiento, el peso del crédito público pasó a representar en el

año 2020 más del 24% del Presupuesto General de la Nación, y en el 2021 el 18,9%.

**Tabla 28. Porcentaje de recursos del crédito público con respecto al PGN 2019-2021**

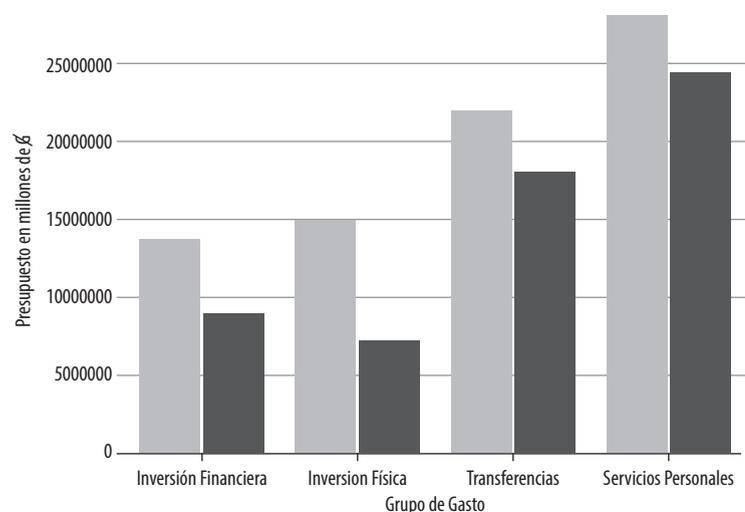
Fuentes de financiamiento	2019	2020	2021
%Crédito público / PGN total	12,7	24,3	18,9

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

En 2022, de acuerdo a un informe de OXFAM, el servicio de la deuda del conjunto de los países más pobres del mundo se estima en 43 000 millones de dólares, lo que equivale colectivamente a casi la mitad del costo de sus importaciones de alimentos y su gasto público en atención médica. En 2021, la deuda representaba el 171% del gasto total en atención médica, educación y protección social para el conjunto de los países de renta baja. El 87 % de los préstamos ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la respuesta ante la COVID-19 incluyen condiciones que exigen a los países receptores de renta baja -como los que recibió Paraguay- y media, la aplicación de medidas de austeridad, lo que exacerbará aún más la pobreza y la desigualdad. El 60% de los países de renta baja se encuentran actualmente al borde del sobreendeudamiento. (OXFAM a, 2022).

Por otra parte, al analizar el gasto de acuerdo a su grupo, que determina la naturaleza de los bienes y servicios que el Gobierno adquiere para desarrollar sus actividades, se visibiliza la importancia fundamental que tienen en la composición del PGN los servicios personales, que incluyen los gastos salariales, tal como se puede observar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 10. Presupuesto General de la Nación del año 2022 analizado de acuerdo al grupo de objeto de gasto**

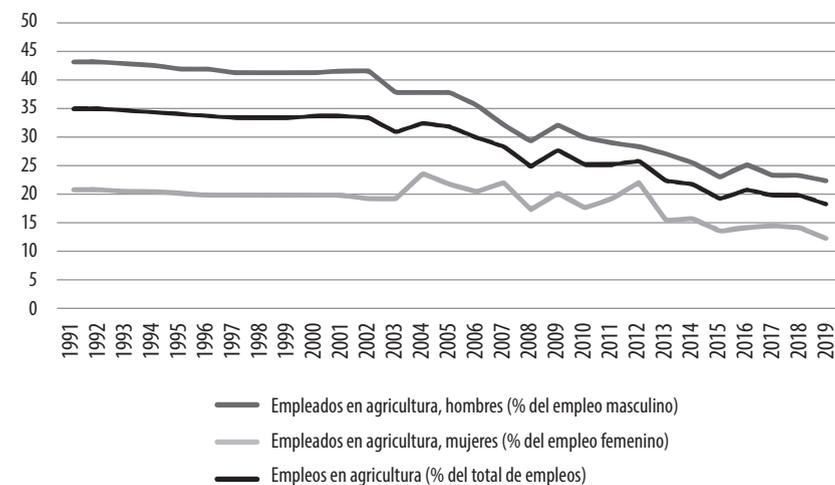


Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

## Distribución del ingreso tras la contraofensiva del capital y el golpe de Estado parlamentario del año 2012

En el proceso de profundización del modelo primario exportador, se ha perdido una cantidad importante de empleos rurales. Esto representa un síntoma evidente de la precarización general del mundo del trabajo a nivel nacional, lo cual se explica en el cambio por el que ha atravesado la estructura productiva; y, por ende, la transformación de la estructura de costos de las actividades agropecuarias –principalmente agrícola–. Por ejemplo: el cultivo de soja coloca la mano de obra en un 1 a 2% de los costos fijos totales, mientras que la mano de obra representa desde el 20 al 50% en los costos de producción de rubros en la Agricultura Campesina (CONAB, Costos de Producción, 2020).

**Gráfico 11. Evolución del empleo en la agricultura en Paraguay**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial y FAO<sup>211</sup>

En la producción sojera –columna vertebral del agronegocio transgénico– la realización de las etapas más “consumidoras” de mano de obra (siembra y cosecha) no necesitan más que 1 a 2 personas (preparar los insumos, colocarlos en la máquina, manejar el tractor) por 100 ha. Según entrevistas realizadas para la investigación “Radiografía del agronegocio sojero”, generalmente se trata del encargado de la finca (contratado por el patrón), más un ayudante que en muchos casos, trabaja en peores condiciones: se aloja en la finca misma (carpa o construcción precaria), en condiciones sanitarias precarias, y es pagado por jornal (50 a 70.000 Gs), pudiendo volver a su casa cada 15 días.

Datos del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) muestran que, considerando dentro de la cadena de valor de la soja las siguientes actividades: producción de semillas, fertilizantes y agroquímicos; producción de maquinaria, repuestos y complementos; producción primaria; provisión de servicios varios (acondicionamiento, transporte, cosecha y otros); producción de aceites y harinas, se estima que la cadena de la soja habría generado aproximadamente 277.000 puestos de trabajo en el 2009/2010, con un multiplicador de 0.015 por hectárea sembrada. Este multiplicador indicaría que cada 1.000 hectáreas de soja sembradas, genera aproximadamente 15 puestos de trabajo en diferentes sectores de la cadena (IERAL, año 2011, en WWF-ID, 2016).

211 Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.AGR.EMPL.MA.ZS?end=2019&locations=PY&start=1991&view=chart>

Esto se comprueba en el caso de Paraguay, donde el trabajo generado en la fase de industrialización de la materia –que se encuentra principalmente en manos del “ABCD” del agronegocio– es de bajo nivel en relación a la magnitud de sus actividades económicas, incluso al considerar los empleos indirectos, que son en su mayoría informales y de baja productividad. Los datos son ejemplificadores: la cantidad de personas empleadas de manera directa por éstas, representa alrededor del 0.04% de las más de 5 millones de personas que conforman la fuerza de trabajo del país y tan solo el 0.6% de la población ocupada en las industrias manufactureras, que en total concentra a alrededor de 330.000 trabajadores/as.

Mientras tanto, en el año 2020, el sector transporte representó el 3.7% del PIB nacional, de acuerdo al Anexo Estadístico del PIB, junto a Electricidad, Gas y Agua; Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones y Finanzas, Seguros e Inmuebles, significó alrededor del 10% del total de la población ocupada, del 14% en el área urbana y solamente cerca del 4% en el área rural.

Por su parte, los silos generan trabajo de manera temporal, por zafra. De acuerdo a entrevistas realizadas en el marco de la investigación sobre la cadena productiva de la soja, los periodos en los que se contrata una cantidad mayor de mano de obra, están determinados por las cosechas de la soja y el maíz. Por lo tanto, hay en promedio dos picos anuales de contratación. Según un estudio de WWF, “los silos emplean mano de obra temporalmente, lo que no significa una gran cantidad de trabajo para la gente del distrito” (World Wildlife Fund, 2016). En los ciclos de cosecha, el silo puede requerir trabajos las 24 horas.

Sumado a ello, las condiciones de salud son deficientes; de acuerdo a un estudio de BASE-IS del año 2010, una gran parte de los trabajadores presentan problemas respiratorios debido al polvillo y los agrotóxicos de los granos. Los empleos continuos en los silos son escasos, y se reservan a unos pocos cargos gerenciales, técnicos y encargados de depósitos. Por otra parte, en ellos son contratados hombres jóvenes prioritariamente, debido a la necesidad de contar con fuerza de trabajo capaz de sobrellevar el trabajo pesado implicado en el acopio de los granos, que tiene una duración de por lo menos 10 horas diarias, con tareas que incluyen descarga, selección de granos, y alimentación de los hornos para el secado. Un dirigente joven de Lote 85 definió este trabajo como “una explotación directa de los jóvenes” (BASE-IS, 2010).

En tal sentido, de acuerdo a un estudio realizado por CEPAL y compartido por Alberto Arroyo Picard, de estimación de empleos generados por millón de dólares de IED entre los años 2003 y 2013, el promedio en Paraguay resultó en 1,8 empleos. Esta escasa cantidad de personas trabajadoras manejan las principales exportaciones totales del país y todas sus operaciones logísticas, locales de provisión, acopio e industrialización.

De tal manera, el informe de Pobreza Monetaria de la EPH 2018 (DGEEC, 2019), mostró que el desempleo creció el 5,7 %, afectando especialmente a las mujeres con un 6,8 %. En 2017, el desempleo fue de 5,2 %. El subempleo visible pasó de 5,4 % en 2017 a 5,9 % en 2018<sup>212</sup> (DGEEC, 2019). En esta estructura, entre los años 2018 y 2020, más del 40% de la población ocupada constituía fuerza de trabajo “independiente”, donde predomina el trabajo por “cuenta propia” junto a los trabajadores/as familiares no remunerados/as. De esta manera, la informalidad y precariedad laboral constituyen rasgos estructurales del mercado laboral paraguayo.

**Tabla 29. Población ocupada por trimestre y año según categoría ocupacional de la ocupación principal. Años 2018, 2019, 2020 y 2021**

2do trimestre	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
<b>Total País</b>	<b>3.285.378</b>	<b>3.291.091</b>	<b>3.133.673</b>	<b>3.410.927</b>
Asalariado	48,5	49,1	47,1	46,6
Empleado/obrero público	9,7	10,4	11,2	9,5
Empleado/obrero privado	38,9	38,7	35,9	37,1
Independiente	44,3	43,3	46,1	46,0
Empleador o patrón	6,1	7,1	3,9	3,6
Trabajador por cuenta propia	30,6	29,5	34,9	33,4
Trabajador familiar no remunerado	7,7	6,6	7,3	9,0
Empleado doméstico	7,1	7,6	6,7	7,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH 2018, 2019, 2020 y 2021

De acuerdo al INE, la proporción de personas ocupadas de manera informal, fue de 64,2% en el año 2021. En términos absolutos afectó a 1 millón 805 mil personas aproximadamente. Del total de la población de 15 y más años de edad ocupada en un empleo informal, el 18% se encuentran en situación de pobreza, y por otro lado, del total de personas en situación de pobreza que se encuentran ocupadas, el 88,3% son ocupados informales<sup>213</sup>(INE, 2022).

212 Respecto del aporte al sistema de jubilación, este llegó al 44,8 %, el porcentaje más alto registrado. Sin embargo, sigue siendo sustancialmente deficitario, dado que no cubre ni siquiera a la mitad de la población ocupada

213 Entre los ocupados que tienen ingresos inferiores al salario mínimo, 78% son informales. Y conforme aumenta el tramo salarial, disminuye el porcentaje de ocupados informales, tal es así que de la población con tramos de ingresos equivalentes a 3 y más salarios mínimos, aproximadamente 24% son informales en el año 2021. Las empleadas domésticas son las más afectadas por la ocupación informal. En el año 2021, 9 de cada 10 personas

Según área de residencia, la población ocupada no agropecuaria que vive en áreas rurales, es la más afectada por la informalidad; así en el año 2021, aproximadamente 8 de cada 10 personas ocupadas no agropecuarias son informales. En áreas urbanas, de cada 10 ocupados no agropecuarios, 6 son informales. Al analizarlo por sexo se observa que, la tasa de informalidad femenina es mayor a la masculina, en las dos áreas de residencia y en todos los años del periodo en estudio. Para el año 2021, el 66,3% de las mujeres ocupadas trabaja en un empleo informal, en tanto que 62,6 % de los varones está en la misma situación (Ibid).

En el grupo de jóvenes de 15 a 19 años de edad, se presenta el mayor nivel de ocupación informal en el país, pues afecta a más del 90% de la población ocupada en ese grupo etario. La población adulta mayor, muestra valores de alrededor del 80%, es decir 8 de cada 10 adultos de 65 y más años de edad están ocupados en un empleo informal<sup>214</sup>. Los niveles más bajos de ocupación informal se evidencian en los grupos de edad de 30 a 54 años, en el periodo analizado<sup>215</sup>(Ibid).

Además, el efecto de las precarias condiciones de trabajo que se genera alrededor de la cadena agroindustrial, se observa en los porcentajes de pobreza y extrema pobreza registrados en el periodo que se abrió tras el año 2012. En tal sentido, los indicadores han dado cuenta de un incremento de la pobreza y la pobreza extrema rural, que ha tenido—sin embargo—un llamativo descenso en 2017<sup>216</sup>. Es llamativo debido a que el costo de la canasta básica de alimentación no ha bajado, y tampoco ha habido mejoras en el precio de los rubros de renta de las familias campesinas, como la mandioca, el maíz, el sésamo, entre otros.

En el citado informe se demostró que—a pesar del crecimiento económico de los sectores del agronegocio— existía en Paraguay un 4,8 % de pobreza extrema, superior al 4,4 % registrado en 2017. La pobreza extrema rural alcanzó durante ese año el 10%, mientras la urbana alcanzaba el 1,6 % de la población. En cuanto a la pobreza total, se registró un 24,2 % de la población en esta situación. A su vez, la pobreza ha aumentado entre los años 2019 y 2020: de 17,5% a 22,7% en el área urbana (+5,2%), 23,5% a 26,9% en el campo

ocupadas de 15 y más años de edad, en empleos domésticos son ocupados informales. En contrapartida, el empleo público es el más formalizado, dado que la informalidad afecta al 22%, aproximadamente en el mismo año.

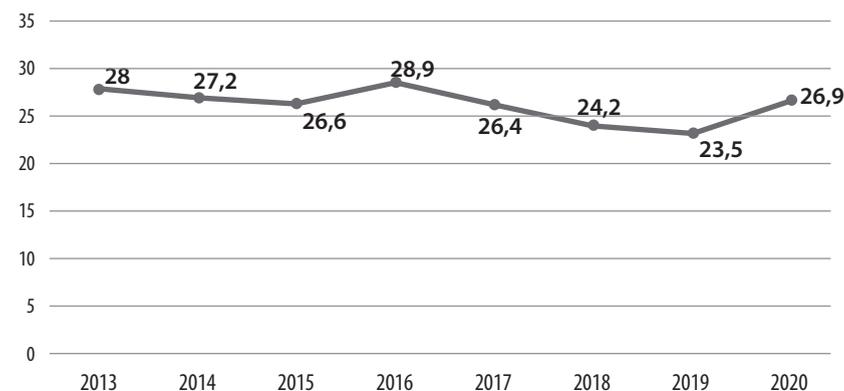
214 Como consecuencia de la agudización de la crisis económica tras la pandemia, esta condición se desarrolló tras la pérdida de empleo que ha sufrido alrededor del 7% de la población entre los años 2019 y 2020, en el área urbana. Mientras tanto, el 59,7% de las personas se ha encontrado con dificultades para pagar gastos destinados a mantener su vivienda y 41,5% de la población ha tenido que endeudarse (Zevaco, 2021).

215 El porcentaje de ocupados informales disminuye conforme aumentan los años de estudio y esta tendencia se da en todos los años del período 2016-2021. En el año 2021, el porcentaje de ocupados informales con 13 a 18 años de estudio fue de 37,4%, cifra que aumenta a 86,8% para aquellos que cuentan con 1 a 6 años de estudio y 94% para aquellos que no tienen ninguna instrucción.

216 Llamativo debido a que durante esos años no se han observado cambios en los indicadores que tendrían la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de las familias rurales.

(+3,4%); 250.000 personas pasaron a ser pobres en el 2020 en el área urbana, y serán con seguridad una mayor cantidad en el 2021 (Zevaco, 2021).

**Gráfico 12. Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (% de la población)**



Fuente: Banco Mundial 2022

Por su parte, al considerar el nivel de inflación actual en la economía, los salarios reales al cierre de 2021 fueron 1,3 % mayores al 2020 y 7,6 % menores al 2019, con ello, las personas trabajadoras que ganaban unos 2.420.000 nominales mensuales en 2021, terminó adquiriendo bienes y servicios por alrededor de 2.090.000, al deflactar el salario nominal promedio. En este marco, en 1 de cada 4 hogares del Paraguay se pasó hambre en el año 2021, conforme a las informaciones publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Los resultados del informe muestran que el 26,23 % o 26 de cada 100 personas en Paraguay se vieron afectadas por inseguridad alimentaria moderada o grave durante los últimos 12 meses. Por su parte, 5,60 % de la población se vieron afectados por la inseguridad alimentaria grave durante los últimos 12 meses.

Esto se desarrolla en un marco de elevada inflación a nivel mundial que también repercute en Paraguay. Así, en el año 2022 en Paraguay la inflación anual se ubicó en 10,1 %, la más alta en los últimos 11 años, mientras que la inflación subyacente —excluye algunos alimentos, servicios tarifados y combustibles— se ubica en 7,3 %. La inflación observada en marzo fue impulsada por los aumentos anuales de 17,5 % en Alimentos y bebidas no alcohólicas, y 18,2% en Transporte, ambos en conjunto explican casi la mitad del índice. El resto de los rubros se mantuvo por debajo del nivel general. Sin embargo, las proyecciones de inflación, según la última Encuesta de Expectativas realizada por el BCP, se mantienen en un dígito, pero por encima del rango meta (7,0 %

para diciembre 2022), aunque éstas difieren de las últimas actualizaciones de las estimaciones del FMI.

El informe “Tras la crisis, la catástrofe”, publicado con motivo de las reuniones de primavera del Banco Mundial y el FMI en Washington DC, apunta a que, para finales del año 2022, un total de 860 millones de personas podrían vivir en situación de pobreza extrema (con menos de 1,9 dólares al día). Esto también se reflejaría en los niveles de hambre a nivel mundial: el número de personas que padecen desnutrición podría alcanzar los 827 millones este año. Mientras tanto, hay un nuevo milmillonario cada 30 horas. (OXFAM b, 2022).

Con esto es posible verificar que la acumulación de ganancias, en tanto principal objetivo del capital, resulta la única privilegiada en momentos de crisis. No hay espacio para relativas mejoras de ingresos salariales. En ese plano de vulnerabilidad, la situación económica de las mayorías sociales en Paraguay se ha vuelto cada vez desigual: por un lado, la clase trabajadora ha perdido empleo, ingresos y nivel de vida, por el impacto de las medidas de lucha contra la pandemia; por otro lado, la producción y exportación de soja y carne –los dos mayores rubros del agronegocio en Paraguay– fueron creciendo desde el 2019 y permitieron cómodos beneficios al sector.

Los beneficios de la buena salud del sector sojero precarizan al campesinado, a las comunidades indígenas, tanto por el avance de la frontera agrícola a través del acaparamiento de tierra, como por la casi nula generación de empleo, lo cual afecta al mundo laboral en su conjunto. Esto responde al grado de la concentración de riqueza a partir de la renta de la tierra y la especulación financiera, lo cual genera una enorme desigualdad y pobreza a nivel país.

## 4 PRINCIPALES POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y AMBIENTALES APLICADAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO AGROEXPORTADOR

### 4.1 Antecedentes. Políticas agrícolas y medioambientales de organismos internacionales

Las directivas económicas impuestas por los organismos internacionales marcan la agenda de las políticas agrícolas. Las mismas profundizaron el modelo neoliberal en el país y, con ello, la dependencia nacional de la agroexportación.

Tomás Palau ha afirmado que la agricultura y el sistema alimentario nacional fueron las dimensiones donde se aplicó de manera más temprana el recetario neoliberal. Las políticas internacionales en materia agrícola consistieron en los años 90 en la eliminación de los precios preferenciales para la fibra de algodón, lo que –junto con otros factores– determinó la muerte de este rubro como opción campesina para subvenir sus necesidades de dinero en efectivo y en consecuencia para su sobrevivencia.

Las políticas de los diferentes gobiernos en materia agropecuaria, ejecutadas por el Ministerio de Agricultura, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA) y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE) entre otras dependencias, tienen como eje común avanzar a favor de los intereses de terratenientes y agro-empresarios.

Al principio de la década de los 90, actores públicos y privados promovieron la armonización de la legislación interna relacionada al sector de la producción y comercialización de semillas, con la normativa internacional, con

el objetivo de integrar al Paraguay al creciente mercado global de semillas y recursos fitogenéticos.

En este punto toma relevancia central el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, tomado por Paraguay en el marco de la Organización Mundial del Comercio, instancia a partir de la cual se promulgó la *Ley N° 385 de Semillas y protección de cultivares* el 11 de agosto de 1994. A partir de ella, se llevó a cabo el armado institucional de esta área <sup>217</sup>.

La privatización de las semillas a menudo tiene lugar mediante dos tipos de leyes, leyes de semillas —que dictaminan cómo deben comercializarse— y leyes de propiedad intelectual —que conceden derechos monopólicos a los obtentores—. Ambas van en la misma dirección: prohibir las variedades locales e indígenas, las cuales son biodiversas y están en constante evolución. Los gobiernos tratan de eliminarlas por “no ser no apropiadas” para la agricultura industrial, la fabricación de alimentos procesados o los supermercados —característica distintiva del “progreso” controlado por las corporaciones—.

La principal referencia para la modernización del marco normativo e institucional vinculado al sector semillero eran las normas aprobadas por la OECD, una de las primeras en asignar categorías de semillas, y que incorporaba disposiciones sobre certificación de semillas y reglas de exportación, entre otros.

Con respecto a los derechos de obtención, fue tenido en cuenta el Convenio Internacional para la Protección de la Obtenciones Vegetales (UPOV), firmado en 1961 y revisado en 1972, 1978, 1989 y 1991.

A nivel regional, fue considerado el Acuerdo Regional para la Liberación y Expansión del Comercio Intrarregional de Semillas, suscrito en 1991 por Paraguay, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con el objetivo de liberar el comercio de semillas y establecer condiciones para la producción de variedades que contengan las características industriales y agronómicas demandadas para el sistema productivo. Paraguay es miembro de UPOV desde el 8 de febrero de 1997.

Además, hay convenios y tratados internacionales auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que constituyen el marco normativo internacional para los aspectos relacionados con el comercio de semillas, incluyendo la sanidad vegetal y las medidas fitosanitarias, acceso y distribución de beneficios para germoplasma vegetal, y utilización de pesticidas.

217 Fuente: <https://leap.unep.org/countries/py/national-legislation/ley-no-38594-ley-de-semillas-y-proteccion-de-cultivares#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,derecho%20de%20los%20creadores%20de>

Así, tal como se indicó en el marco teórico, junto con la entrada de las reformas neoliberales, en la década de 1990 ingresaron semillas transgénicas<sup>218</sup> de manos de corporaciones transnacionales del agronegocio<sup>219</sup>. Tardíamente con respecto a los demás países de la región, a finales de la década de los 90, la soja transgénica resistente al glifosato (conocida como soja Roundup Ready 1 – RR1), ingresó ilegalmente desde Argentina y Brasil a Paraguay.

Con ello, inició una nueva época en el modelo de producción agrícola en el país. Este proceso implicó el avance de la frontera del cultivo de soja transgénica junto a una creciente dependencia de productos importados, el incremento del precio de las tierras y la presión externa del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) en la formulación de políticas económicas (Palau y otros 2009 [2007])<sup>220</sup>. Este proceso se cristalizó y legitimó a partir del desarrollo de leyes y políticas estatales.

Como se ha visto, la liberalización comercial y financiera, que ha fortalecido el modelo agroexportador, productor de *commodities* para el mercado internacional – de escaso valor agregado – ha reforzado la dependencia de las importaciones de bienes básicos e industriales, y la vulnerabilidad frente a los precios internacionales e inestables flujos financieros.

Con el gobierno de Wasmosy se desencadenó la privatización de entes públicos que resultó altamente lesiva para los intereses nacionales, por ejemplo, se terminaron de rematar los silos graneros del MAG, que hasta entonces eran una opción campesina para la espera de mejores precios de algunas cosechas. La sustitución de la semilla Reba P279 de algodón adaptada a suelos locales, fue también sustituida por la variedad Delta Pine, que terminó de arruinar el negocio algodónero para la economía campesina a causa de la falta de adaptación de la variedad modificada a las condiciones locales.

Por su parte, las prácticas prebendarias del partido colorado —que se agudizaron con el gobierno de Wasmosy— se establecieron como proceso natural con González Macchi y continuaron en todo el proceso encabezado por Nica-

218 En términos de la definición científica, la biotecnología transgénica tiene como principal aspecto la creación de organismos genéticamente modificados (OGM) mejor conocidos como transgénicos. Éstos son organismos creados en laboratorio con ciertas técnicas que consisten en la transferencia, de un organismo a otro, de un gen responsable de una determinada característica, manipulando su estructura natural y modificando así su genoma. El genoma a su vez, está constituido por conjuntos de genes y las diferentes composiciones de estos conjuntos determinan las características de cada organismo. Vale resaltar que no existen límites para esta técnica. Es posible crear combinaciones nunca imaginadas entre animales, plantas, bacterias, etcétera. En estos organismos, el impacto potencial no solo lo constituye la presencia de un gen novedoso en ellos, sino la posibilidad o probabilidad de que el gen sea transferido a las variedades silvestres y criollas.

219 Éstas emergieron como los actores hegemónicos del agronegocio.

220 Con el desarrollo de la producción agrícola empresarial basada en el uso de semillas transgénicas, agrotóxicos y siembra directa, el problema de ocupación territorial y tenencia de la tierra, comenzó a estar estrechamente ligado a problemas ambientales que tienen impactos directos en la salud. Los problemas ambientales y sanitarios que se desarrollaron como consecuencia de la ampliación de la frontera agraria con biotecnología transgénica, se encuentran expresados en la crisis ecológica, climática, sanitaria, alimentaria, económica y política que configuran las principales características del contexto actual.

nor Duarte Frutos. En este proceso fueron favorecidas las corporaciones del agronegocio y a los gremios sojero y cárnico –con coimas o comisiones– para adueñarse prácticamente de la institucionalidad agraria. Tomás Palau, menciona que todos los ministros de agricultura que desfilaron en esos veinte años no eran sino agentes de los intereses de la soja y la carne, y profundamente anticampesinos (Tomás Palau, 2011).

Se puede puntualizar en los casos de los siguientes encargados del MAG, directamente vinculados a los gremios de la producción. Durante el periodo de Nicanor Duarte Frutos en el año 2007, Alfredo Molinas pasó de la Unión de Gremios de la Producción (UGP) a ser el ministro de Agricultura y Ganadería para luego continuar en su trabajo en la UGP. Actualmente se desempeña como asesor del IPTA.

Por su parte, Enzo Cardozo, Ministro de Agricultura del Gobierno de Federico Franco, actuó en favor de los intereses de las empresas transnacionales del agronegocio al liberar comercialmente eventos transgénicos, violando normativas vigentes en ese momento.

El que fuera Ministro de Agricultura durante el período de Horacio Cartes, Jorge Gattini, es empresario agroexportador y miembro de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Oleaginosas (CAPECO). Durante su mandato se firmaron convenios entre el Ministerio, CAPECO y el Instituto de Biotecnología (INBIO, perteneciente a las cámaras agroexportadoras) que dieron fuerte impulso a la producción transgénica de soja y maíz. El ministro de Agricultura y Ganadería hasta 2019, Denis Lichi Ayala, es miembro de la Asociación Rural del Paraguay (ARP).

En lo que se refiere a las políticas relacionadas al medio ambiente, numerosas normativas ambientales han sido promulgadas en Paraguay en la década de los noventa, siguiendo el patrón iniciado por las conferencias de Estocolmo de 1972 y principalmente por la cumbre de río de 1992. La regulación de la protección ambiental en el país, se halla contemplada en la Constitución Nacional, más explícitamente los Artículos 7 y 8 de la Carta Magna del año 1992, con lo cual se ha elevado a rango constitucional la protección ambiental.

## 4.2 Instituciones orientadas a la consolidación de la vía agroexportadora en Paraguay en materia agrícola y ambiental

Las instituciones orientadas a la consolidación de la vía agroexportadora en materia agrícola en Paraguay forman parte de un sistema realizado y entrado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), junto con el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE), Servicio Nacional de Calidad y Salud animal (SENACSA), Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA),

Instituto Forestal Nacional (INFONA), Instituto Nacional de Derecho Rural y de la Tierra (INDERT), junto con las entidades financieras que desempeñan diferentes tareas en el marco del sistema agropecuario: Crédito Agrícola de Habilidad (CAH), Banco Nacional de Fomento (BNF), Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), Agencia Financiera de Desarrollo (AFD).

Las primeras reformas institucionales para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) tuvieron lugar entre 1989 y 1999. En el año 1992, se promulgó la Ley 81/92 que pretendía actualizar y modernizar la estructura interna del MAG; posteriormente a través del Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal –PROMODAF– se buscó centralizar en el MAG la formulación de las políticas sectoriales y descentralizar su ejecución a través de entes autárquicos. El programa se desarrolló con financiamiento del BID de U\$ 91.6 millones y U\$ 55 millones de contrapartida.

A partir del PROMODAF –en la década de los 2000– se catalizó la creación de entidades sectoriales y autárquicas cuya organización y recursos se desprendieron del MAG. El proceso de descentralización del Ministerio se inició con la Ley 1561/00 que creaba la Secretaría del Ambiente, SEAM, como instancia rectora de la política ambiental.

En el año 2003, por Ley 2157/03, se establecía el Instituto Nacional de Cooperativismo INCOOP. En el año 2004 se crearon el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra –INDERT (Ley 2419/04) en reemplazo del Instituto de Bienestar Rural (IBR), como ente regulador del acceso a la propiedad de la tierra rural. También en 2004 se creó el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Animal –SENACSA– (Ley 2426/04) como ente regulador y de control de la sanidad animal y de la calidad de los productos de origen animal y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas –SENAVE– responsable de la sanidad, calidad y competitividad de los productos vegetales creado a partir de la Ley N° 2459/04 con la misión de apoyar la política agro-productiva del Estado, contribuyendo al incremento de los niveles de competitividad, sostenibilidad y equidad del sector agrícola.

Por Ley 3464/08 se creaba el Instituto Forestal Nacional (INFONA), con el propósito de regular la explotación de los bosques en el país. Mientras que, por Ley 3788/10, se creaba el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria IPTA, con el objetivo principal de desarrollar tecnología para aumentar el rendimiento productivo de los rubros de origen agropecuario y forestal para el mercado interno y de exportación.

Las últimas reformas de instituciones se dieron en la década de 2010–2020. En 2014 por Ley 5361/14, reformaba su Carta Orgánica el Crédito Agrícola de Habilidad (CAH), ente autárquico dedicado a la facilitación de préstamos a pequeños productores agrícolas.

En cuanto a la institucionalidad de la explotación de recursos naturales y la protección medioambiental, la creación de la SEAM en 2004, estuvo acom-

pañada de la promulgación leyes nacionales y de la ratificación de convenios internacionales (631/01, 2001). En 2018 la Secretaría del Medio Ambiente (SEAM), por Ley 6123/18, era elevada al rango de Ministerio, pasando a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Al mismo tiempo que se ha impulsado la institucionalización de la protección de los recursos naturales, se ha ido estructurando la normativa que regula la mercantilización de la biodiversidad, fundamentalmente la relacionada a los organismos genéticamente modificados (OGM).

En el año 2003, el Estado aprobó el Protocolo de Cartagena de Seguridad de la Biotecnología, del Convenio sobre la Diversidad Biológica, a partir de la Ley N° 2309, ratificando el objetivo de contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización segura de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna, que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos (Ley N° 2309/03).

Para legitimar la entrada de los OGM a Paraguay, Monsanto Paraguay S.A., presentó a la COMBIO y al MAG, los documentos y estudios realizados para demostrar la inocuidad del evento 40-3-2. (Monsanto, 2013) y se aprobaron requisitos y procedimientos para la importación de granos de cereales y oleaginosas de uso animal o industrial de países que tienen variedades transgénicas de uso comercial, a partir de la Resolución Biministerial N° 2 (Resolución Biministerial N° 2, 2000).

Esta aprobación se realizó a pesar de la prohibición del uso con fines comerciales de cualquier material u organismo genéticamente modificado en virtud a la Resolución N° 397 del 2000; y, de la postura asumida en mayoría por la COMBIO, de no-importación de cualquier material y organismo genéticamente modificado (Resolución Biministerial N° 2, 2000).

En el año 2001, a pesar de la continuidad de la prohibición de la utilización con fines comerciales de materiales u organismos modificados genéticamente, en virtud del Decreto N° 13952/01, se flexibilizaron las condiciones de permiso de introducción de soja modificada genéticamente, provenientes del evento de transformación 40-3-2, permitiendo la producción local de variedades de soja con la tecnología Roundup Ready (RR1), de la empresa transnacional Monsanto, a partir de la Resolución del MAG N° 631/01 (Resolución 631/01, 2001).

La “flexibilización”, fue entendida como introducción de materiales de la misma especie con dicho evento, sin condiciones especiales de bioseguridad, cuando los análisis de riesgo efectuados al evento de transformación, revelaran bajo riesgo (Resolución 631/01, 2001).

Al mismo tiempo, este decreto autorizó la multiplicación de semillas de soja proveniente de dicho evento, conforme a lo establecido en la Ley No 385/94 “De Semillas y Protección de Cultivares” y, resolvió que para la siembra de la Soja RR1 se debía presentar ante la Dirección de Semillas (DISE), la información referida a variedad; origen de la semilla; superficie a sembrar; fecha y local de siembra; local de almacenamiento de la cosecha; y mantener informada de todo lo actuado a la COMBIO. Por otra parte, en el 2004, el MAG en conjunto con el SENAVE, además de habilitar la liberación comercial de la Soja Transgénica RR1, aprobó la inscripción de las variedades de soja en el registro de cultivares comerciales: AW5581, AW7110, MSOY7878 y MSOY8080 (Monsanto, 2013), a partir de la promulgación de la resolución “Por la cual se establece un régimen especial de multiplicación de semillas de soja transgénica RR, ajustadas a las normas de producción de semilla común, prevista en el Art. 6 del Decreto 7797/00, a ser aplicado exclusivamente en la campaña agrícola 2004/2005”. (SENAVE, 2004).

En el mismo año (2004), los gremios de la producción, firmaron con Monsanto el “Acuerdo Marco sobre Incorporación de Biotecnología Agrícola” (AMBA) con el objetivo de posibilitar efectivamente la introducción de OGM, asegurando un mecanismo para el pago de una contraprestación. Para la soja, fue establecida la Modalidad de Inserción y Pago de Tecnología (MODIT), con un Ente Recaudador y el establecimiento de un Fondo de Investigación y Desarrollo de la Biotecnología Agrícola. Monsanto a su vez, con la firma de este acuerdo, autorizó la utilización de su tecnología RR a las empresas que operan con germoplasmas, con el objetivo centrado en la introducción de ésta a germoplasmas adaptados a la realidad paraguaya (Galdona, Vázquez Aranda, & Bazzano, 2012).

En tercera instancia, se encuentra la modificación y ampliación del Decreto N° 18481/97 “Que crea la Comisión de Bioseguridad”, a través del Decreto N° 12706/08 del MAG, debido a la necesidad de una adecuación de la normativa nacional específica en materia de biotecnología. A partir de esta modificación la Comisión de Bioseguridad, pasó a denominarse “Comisión de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal” (COMBIO)

## Características del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Para adecuarse al paradigma neoliberal, el MAG sufrió un proceso de reestructuración desde los años 90, como se mencionó anteriormente, dando lugar al desprendimiento de varias instituciones especializadas, sectoriales, autónomas y autárquicas. Con este proceso, el MAG se redujo a las funciones de definición y formulación de políticas, servicios de extensión

y educación agropecuaria, y documentación de estadísticas de producción y comercialización.

A mediados de los 90 el MAG aseguraba que el trabajo de investigación y extensión de la institución estaba destinado predominantemente a pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, de acuerdo al censo agropecuario del 1991, los esfuerzos se encontraban dirigidos hacia cultivos de renta para exportación situados en los predios de los medianos y grandes agricultores. Esto en un marco de escaso presupuesto para la investigación y la extensión agrícolas, y por la formación tradicional de los agrónomos basada en una agricultura rubrista y productivista, lejana a la lógica de producción de la agricultura campesina<sup>221</sup>.

En el año 2009 se promulgó la resolución N° 592 por la cual se modificó la misión, visión y objetivos institucionales del MAG<sup>222</sup>. Ahí de nuevo, se hace énfasis en la agricultura familiar “*Ser una institución líder, eficiente y transparente, con recursos humanos calificados; que brinda servicios de excelencia al sector agrario con énfasis en la familia rural*” (Resolución MAG 592/2009).

En este mismo sentido, en 2019 se creó otra instancia institucional orientadas al sector, tal como el Viceministerio de Agricultura Familiar (VAF) creado por disposición de la Ley N° 6286/2019 “De Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina” que fue promulgada el 17 de mayo del 2019.

En cuanto a la agricultura empresarial, el apoyo del MAG orientado al sector, se lleva a cabo a través del SENACSA y el SENAIVE, para el control de calidad de los productos de origen animal y vegetal, y programas de investigación para los rubros de exportación por el Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA).

Además, los empresarios del agronegocio, a través de los gremios de la producción, tienen un acceso privilegiado a espacios de consulta y decisión dentro del Estado que pueden causar conflictos de interés y contribuir al aumento de la desigualdad. Participan de espacios consultivos y de coordinación desde donde influyen en las decisiones fundamentales de las instituciones públicas en cuanto a los planes, programas y proyectos para el sector agropecuario (Serafini, 2017).

En el trabajo “Élites y Captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio”, Verónica Serafini menciona que existen 35 Consejos y Comités que trabajan en áreas como, desarrollo agropecuario y medio ambiente, economía, pobreza, tecnología y comunicaciones y otros, y que tienen diversos niveles de

221 De acuerdo al Censo Agropecuario de 1991 únicamente el 11% de los agricultores censados, con menos de 20 ha manifestó haber sido sujeto de alguna asesoría técnica. Por el contrario, aquellos productores ubicados en la escala de 20 a 100 ha y de 100 a 1000 ha recibieron asistencia técnica en el orden de 22% y 40% respectivamente (Tomás Palau, 1996).

222 Disponible en: <https://leap.unep.org/sites/default/files/legislation/part28826.pdf>

influencia dentro de las instituciones a pesar de no formar parte de las instancias administrativas de la institución (Ibid).

De acuerdo a esta autora (2017), los entes autónomos y autárquicos contaron históricamente con la mayor participación del sector privado incluyendo también tres de las cuatro entidades financieras oficiales. En la mayoría de los casos se otorgan cuotas dentro de los órganos a gremios o asociaciones específicas. Los gremios de mayor participación explícita son la ARP y la FEPRINCO, participando en ocho y cinco espacios respectivamente (Ibid).

La mayor participación del sector privado se da en el ámbito agropecuario y de medio ambiente, dentro de los organismos colegiados del INDERT (ARP, asociaciones de agricultores), IPTA (UGP, ARP, CAPECO) y SITRAVE (sector privado) con presencia de actores del sector privado en roles de dirección y administración. Por otra parte se encuentran el Consejo Asesor Agrario (UGP, CAP), el INFONA (Madereros e industriales, ARP), el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura (Pescadores comerciales), la Comisión Interinstitucional de Competitividad Láctea (CAPAINLAC, FECOPROD, ARP, APROLE), el Comité Técnico Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (sector agropecuario privado) y la Comisión Interinstitucional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa (ARP) con participación del sector empresarial en roles consultivos y de coordinación (Ibid).

Estos consejos están generalmente integrados por gremios que detentan un gran poder político y económico en un país de fuertes desigualdades, donde el 10% más rico gana 18,6 veces más que el 10% más pobre (Ibid).

### i. Programas históricos del MAG y las características de sus financiamientos

En la década del 90, los beneficiarios de los programas ejecutados fueron fundamentalmente los productores de rubros de renta para exportación, y en menor medida algunos proyectos de cultivos de renta para el mercado interno. Las funciones del MAG —después de la reestructuración institucional— se reducen a la coordinación eventual de asuntos coyunturales (Palau 1996).

Desde el final de los años de 1990, los programas de los gobiernos nacionales ya presentaban propuestas de políticas destinadas a la “pequeña agricultura” pero, la agricultura familiar entra oficialmente en la pauta política nacional de Paraguay en los años 2000, por influencia de los debates regionales de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur (REAF Mercosur) y apoyo de instituciones, como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En el período 1990-2019 se observan más de 100 proyectos de apoyo a la AF, predominantemente en el marco de cooperaciones internacionales y ejecutados por diversas instancias del MAG.

Con el propósito de hacer operativas las disposiciones de la Constitución Nacional de 1992, el viejo Estatuto Agrario del año 1963 fue modificado por Ley 1862/2002 con el propósito de reorientar las políticas públicas a la agricultura familiar campesina y a la disminución de la pobreza rural. Posteriormente, los temas de la reforma agraria y la AF aparecen en los planes de desarrollo de los gobiernos de Duarte Frutos (2003-2008) y de Fernando Lugo (2008-2012) (Borda, Fernando Masi, 2021).

Cabe destacar que, de acuerdo a Sarah Zevaco, el PPA liderado por Andrés Wherle -Viceministro del gobierno de Lugo- constituyó uno de los únicos programas que de verdad propuso una articulación en el MAG con la agricultura campesina, es pos de producción de alimentos (Zevaco, 2022).

Los programas de apoyo a la AF están orientados al aumento de la productividad de los cultivos mediante la incorporación de tecnología, y la inclusión de los productores en las cadenas de valor, el acceso a los mercados de ventas y el acceso al financiamiento. Los tipos de apoyos son de diferentes tipos, como la asistencia técnica, capacitación, transferencias en especie o efectivo, apoyo a la comercialización, apoyo a la inversión, etc. (Imas, 2020).

Los programas y proyectos dirigidos a la Agricultura Familiar no están coordinados ni forman parte de una política estatal, muchos de los programas en el mismo MAG tienen están desarticulados ya que son generalmente financiados por la cooperación internacional por tiempos definidos y dinámicas propias. La desvinculación de los programas institucionales se da a pesar de la existencia de un ente rector: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Sistema Integrado de Gestión para el Desarrollo Agropecuario y Rural (SIGEST) y los planes estratégicos para articular una política estatal.<sup>223</sup> (Imas, 2020).

## ii. Presupuesto MAG 2003-2012

El financiamiento del MAG sufrió una modificación en las fuentes de ingreso entre los años 2003 y 2012. Los recursos del tesoro se convirtieron paulatinamente en el origen principal del presupuesto; en el 2003 representaban el 26.2% del presupuesto del MAG, mientras que en 2012 eran del 71.9%.

El proceso contrario ocurrió con los recursos originados en el crédito público, que a principios de siglo, más del 50% del financiamiento del MAG provenía de esta fuente, en cambio en 2012 se redujo al 8.9% del total del presupuesto. En cuanto a los recursos institucionales, estos fueron una fuente más importante que el crédito para mantener al Ministerio de Agricultura solo entre los años 2007 y 2008. En los siguientes periodos se mantuvo como la fuente más retraída con menos del 20% de participación en el presupuesto del MAG.

En cuanto a los montos destinados a las diferentes carteras del ministerio se observa que el presupuesto destinado al entramado de instituciones vinculadas al MAG creció de 643.082 millones de guaraníes en 2003 hasta 2.577.468 millones de guaraníes para el 2012. En este periodo el presupuesto destinado al MAG en relación al PGN, se mantuvo relativamente constante alrededor del 4%, el aumento se vio en la relación entre el presupuesto del MAG y el PIB, donde se observa un aumento del 1% del 2003 al 2012. Del presupuesto total orientado al sistema del MAG el mayor porcentaje, alrededor del 50%, es en el propio ministerio.

En cuanto a las autarquías vinculadas al MAG, el INDERT recibe el 19.3% del presupuesto, este valor es creciente en relación al 2003 cuando consistía en el 5.2%. El SENAVE también muestra un aumento del presupuesto de 0.4% en 2005 al 3.6% en el 2012.

SENACSA mantuvo un monto del 5 % del presupuesto destinado al MAG, a pesar de la disminución en otros entes del MAG vinculados a la ganadería como el Fondo Ganadero que disminuyó del 14.7% en 2003, al 3.5% en 2012. Aun así el presupuesto destinado a la ganadería, en relación al PIB, se mantuvo en un 0.1% .

223 Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/>

Tabla 30. Fuente de financiamiento del MAG 2003 – 2012

Fuente de financiamiento del MAG	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MAG	325.371	372.448	478.103	425.611	491.329	660.059	877.390	898.191	927.025	1.395.171
10- Recursos del Tesoro	85.342	164.786	175.648	204.868	247.436	234.913	464.184	348.879	481.092	1.002.638
20 - Recursos del Crédito Público	193.195	148.083	159.252	127.029	101.777	172.085	258.677	414.710	276.495	124.499
30 - Recursos Institucionales	46.834	59.580	143.203	93.714	142.116	253.062	154.529	134.601	169.438	268.034
%MAG Recursos del Tesoro	26,2	44,2	36,7	48,1	50,4	35,6	52,9	38,8	51,9	71,9
%MAG Recursos del Crédito Público	59,4	39,8	33,3	29,8	20,7	26,1	29,5	46,2	29,8	8,9
%MAG Recursos Institucionales	14,4	16,0	30,0	22,0	28,9	38,3	17,6	15,0	18,3	19,2

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

Tabla 31. Presupuesto del sistema MAG 2003 – 2012.  
Presupuesto vigente en millones de guaraníes

Institución	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MAG	325.371	372.448	478.103	425.611	491.329	660.059	877.390	898.191	927.025	1.395.171
SENACSA	27.174	25.144	37.331	45.943	57.900	86.895	88.247	111.046	122.101	141.592
SENAVE			3.455	27.841	31.827	53.032	68.427	68.521	89.041	92.737
INDERT	33.622	62.420	121.195	184.450	164.003	177.157	393.954	183.641	308.804	497.445
CAH	162.568	194.493	195.127	196.496	209.493	280.792	241.162	228.813	272.087	272.271
FONDO GANADERO	94.347	92.396	74.197	87.122	60.234	77.855	81.866	102.159	102.377	90.581
INFONA							18.690	23.640	34.090	37.039
IPTA									37.145	50.632
Total Sistema MAG	643.082	746.901	909.408	967.462	1.014.785	1.335.790	1.769.737	1.616.011	1.892.669	2.577.468
Total presupuesto	18.234.911	18.913.340	21.815.102	23.534.483	26.080.176	32.096.896	38.659.082	39.569.870	46.681.077	63.908.470
PIB*	110.118.543	114.586.513	117.031.206	122.657.033	129.307.035	137.707.198	137.347.593	152.586.626	159.127.055	158.000.367
% Sistema MAG/PGN	3,5	3,9	4,2	4,1	3,9	4,2	4,6	4,1	4,1	4,0
% Sistema MAG/PIB	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	1,0	1,3	1,1	1,2	1,6
% MAG/Sistema MAG	50,6	49,9	52,6	44,0	48,4	49,4	49,6	55,6	49,0	54,1

Institución	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% SENACSA/Sistema MAG	4,2	3,4	4,1	4,7	5,7	6,5	5,0	6,9	6,5	5,5
% SENAVE/Sistema MAG			0,4	2,9	3,1	4,0	3,9	4,2	4,7	3,6
% INDERT/Sistema MAG	5,2	8,4	13,3	19,1	16,2	13,3	22,3	11,4	16,3	19,3
% CAH/Sistema MAG	25,3	26,0	21,5	20,3	20,6	21,0	13,6	14,2	14,4	10,6
% Fondo ganadero/Sistema MAG	14,7	12,4	8,2	9,0	5,9	5,8	4,6	6,3	5,4	3,5
% INFONA/Sistema MAG							1,1	1,5	1,8	1,4
%IPTA/Sistema MAG									2,0	2,0
Presupuesto destinado a la ganadería total	121.521	117.540	111.527	133.065	118.134	164.751	170113,2	213205,2	224478,2	232172,7
% Presupuesto destinado a la ganadería total/ PGN	0,7	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4
% Presupuesto destinado a la ganadería total/ PIB	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

\*en millones de guaraníes a precios constantes

Fuente: Ministerio de Hacienda

### 4.3 Programas orientadores de la política agraria 2013-2023

En el marco de las políticas públicas para el desarrollo rural, el MAG es el responsable de operacionalizar las políticas agrarias en los planes de desarrollo rural, para lo cual elabora sus marcos estratégicos agrarios que determinan las prioridades de las políticas públicas. Durante el gobierno de Horacio Cartes se construyó el Marco Estratégico Agrario 2013-2018, que estableció la lógica a ser aplicada en todos los programas del sector y estableció las bases para la política agrícola del gobierno de Mario Abdo.

#### Marco Estratégico Agrario (2013-2018) y Plan Estratégico Institucional. Política agrícola del gobierno de Cartes

La política agraria del gobierno Cartes estaba diseñada en el Marco Estratégico Agrario (MEA) 2014-2018, y en el Plan Estratégico Institucional (MEI) 2014-2018. El MEA establece las políticas y estrategias para el desarrollo agra-

rio; es una hoja de ruta con visión de largo plazo, construida a base de consensos en torno a una orientación renovada “del crecimiento económico dissociado del crecimiento socialmente inclusivo, ambientalmente sostenible y territorialmente integrador[...]. Plantea como línea estratégica el desarrollo agrario sostenible bajo enfoque territorial, que apunta a su vez, a impulsar el desarrollo nacional a partir de la interioridad del país, como vía eficiente para integrar competitividad, participación, equidad y respeto ambiental” (MAG, 2014).

El MEI por su parte, es el instrumento que orienta la gestión estratégica institucional con el objetivo de lograr acciones que contribuyan al desarrollo agrario, en el corto y mediano plazo. En su Objetivo Estratégico N° 2 habla de “Fortalecer la agricultura familiar, logrando la seguridad alimentaria y su inserción eficiente en cadenas de valor, para satisfacer la demanda interna y oportunidades del mercado externo, a través de la implementación de políticas públicas diferenciadas, de innovaciones tecnológicas en el sistema productivo del agricultor familiar, ampliando la cobertura de los servicios institucionales con calidad, enfoque de derecho, género (fortaleciendo la participación de la mujer rural), generación, multicultural y de territorio” (MAG 2004, p:202).

En su Objetivo Estratégico 4, se propone “Promover e impulsar el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales productivos como el bosque, el suelo y el agua, mediante estrategias de uso y manejo racional de recursos naturales e instrumentos de gestión de riesgos asociados a la variabilidad climática”.

Tanto el MEA como el MEI estaban enmarcados a su vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 cuya visión expresa: “El Paraguay es un país competitivo, ubicado entre los más eficientes productores de alimentos a nivel mundial, con industrias pujantes e innovadoras, que emplean fuerza laboral capacitada, proveedor de productos y servicios con tecnología, hacia una economía del conocimiento; con índices de desarrollo social en el rango más alto de Sudamérica; conectado y abierto a los vecinos y al mundo; ambiental y económicamente sostenible; con elevados índices de seguridad jurídica y ciudadana; con atención a los pueblos indígenas; fuerte protagonismo de la mujer; con jóvenes visionarios y entrenados liderando el país; con un Estado democrático, solidario, subsidiario, transparente, y que promueve la igualdad de oportunidades, a través de una amplia alianza entre un Gobierno abierto, empresas privadas socialmente responsables, y una sociedad civil activa” (STP, 2014).

En un artículo publicado en la serie, *Con la soja al cuello* 2016, se había señalado que la agricultura campesina en Paraguay carecía de una política de Estado, en el sentido de que cada gobierno que asume elabora sus propias políticas desconociendo o ignorando las anteriores. Además, no en todos los casos estas políticas enfocan los problemas desde sus causas estructurales, tampoco tienen una mirada desde la multidisciplinariedad, la interinstitucionalidad y la intersectorialidad, como debiera ser (Riquelme, 2017).

Uno de los programas emblemáticos del gobierno Cartes fue, *Sembrando Oportunidades*, una propuesta parecida a la de CEPPRA durante el gobierno anterior, con la diferencia de que su ejecución se enmarcaba dentro de la Alianza Pública Privada. Los responsables de ejecutar los proyectos productivos son empresas, con escasa y nula participación de las familias beneficiarias. Los cultivos promocionados son básicamente maíz y soja. Este programa tuvo escasa repercusión, incluso en algunos lugares fue rechazado por las familias campesinas.

Los documentos de políticas de desarrollo agrario mencionados, contienen los principales lineamientos que de aplicarse, llevarían al sector de la agricultura campesina a mejorar su performance. Los documentos hablan de desarrollo territorial, sostenibilidad ambiental, crecimiento con equidad, inclusión social, desarrollo local participativo, servicios sociales de calidad, vinculación con los gobiernos subnacionales, entre varios otros.

Durante el gobierno del presidente Cartes, si bien fueron diseñadas las políticas, éstas poco o nada han favorecido a la agricultura campesina. Los programas estatales son de escasa cobertura, priorizan a pequeñas organiza-

ciones formalizadas (comités de productores/as), dejando sin apoyo a la gran mayoría de los productores/as no organizados/as. Otra realidad observada en los últimos años, es la mayor incursión de las financieras privadas en el financiamiento de actividades productivas a pequeñas fincas. Históricamente el principal soporte en el financiamiento de la agricultura campesina eran las entidades financieras estatales como el Banco Nacional de Fomento (BNF) y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH).

En las últimas décadas, la cartera crediticia del BNF se dirige básicamente al agronegocio y en el caso del CAH una parte importante de su línea de créditos también va a los medianos y grandes productores (MAG, 2009). Las ofertas de las entidades financieras privadas por colocar su capital con mínimos requisitos, aceleran el endeudamiento de los/as agricultores/as que ante la escasa cobertura de las entidades financieras públicas y la necesidad de créditos para la producción, recurren a éstas sin que el mercado ofrezca las condiciones necesarias para asegurar el retorno del crédito. El histórico reclamo por la condonación de deudas es una de las consecuencias de esta situación.

Otra constatación es el “apoyo” brindado por algunas empresas privadas agroindustriales a los/as pequeños/as productores/as de su entorno en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial. Este apoyo no es más que cierto resarcimiento por la destrucción del ambiente y para evitar conflictos sociales con las comunidades circundantes.

La descoordinación interinstitucional es otra característica que no se ha podido resolver por las políticas públicas agrarias. Los programas y proyectos estatales en muy pocos casos están articulados entre sí y a las acciones locales generadas por los municipios y las gobernaciones. La mayoría de los municipios tiene su Secretaría o Departamento de Agricultura, pero muy poco trabaja con estos programas.

#### *i. Presupuesto Marco Estratégico Agrario 2013 – 2018*

Contrario al aumento presupuestario observado para el MAG entre los años 2003 y 2012, en el año 2018 se observa una disminución generalizada de lo destinado a este ministerio. El financiamiento del MAG pasó del 3.6% al 2.6 % del presupuesto general de la nación y se redujo al 1.1 % del PIB.

La disminución más dramática es la del financiamiento destinado al IN-DERT que se redujo a menos de la mitad, pasó de recibir el 19 % del presupuesto del MAG en 2013 al 8,9% en 2018. También se aplicaron reducciones al Fondo Ganadero y al INFONA.

Aumentaron los presupuestos del CAH, SENACSA y SENAWE mientras que el IPTA sigue con un presupuesto más o menos constante del 2% desde su origen en 2010.

En cuanto al origen del presupuesto, es notable la disminución del presupuesto obtenido a partir de los recursos institucionales entre los años 2014 y 2017, donde pasaron de cubrir casi el 20% en los años anteriores, al 5% en el periodo mencionado; mientras que el origen en el crédito público pasó de ser de alrededor del 13%, a consistir en el 50% de la fuente de financiamiento del sistema MAG entre los años 2013 y 2018.

**Tabla 32. Presupuesto del Sistema MAG 2013 – 2018**

Presupuesto del Sistema MAG*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
MAG	1.033.103	1.168.052	1.231.317	1.073.558	1.189.179	936.684
SENACSA	150.375	158.153	181.683	196.311	197.010	216.353
SENAVE	113.933	130.015	119.001	114.475	116.990	129.088
INDERT	449.686	320.255	334.368	293.125	207.170	197.149
CAH	306.449	379.704	433.457	438.233	551.343	550.727
FONDO GANADERO	115.724	103.718	132.241	141.005	140.916	97.613
INFONA	47.153	47.071	47.118	41.540	41.701	42.757
IPTA	48.041	51.950	51.676	48.031	47.955	51.027
Total Sistema MAG	2.264.464	2.358.918	2.530.861	2.346.277	2.492.264	2.221.397
Total presupuesto	62.872.293	70.860.214	73.320.832	75.730.592	78.583.427	84.544.417
Producto Interno Bruto (en millones de guaraníes a precios constantes)	171.103.458	180.174.061	185.502.081	193.419.358	202.722.982	209.218.733
% Sistema MAG/PGN	3,6	3,3	3,5	3,1	3,2	2,6
% Sistema MAG/PIB	1,3	1,3	1,4	1,2	1,2	1,1
% MAG/Sistema MAG	45,6	49,5	48,7	45,8	47,7	42,2
% SENACSA/Sistema MAG	6,6	6,7	7,2	8,4	7,9	9,7

Presupuesto del Sistema MAC*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
% SENAVE/Sistema MAG	5,0	5,5	4,7	4,9	4,7	5,8
% INDERT/Sistema MAG	19,9	13,6	13,2	12,5	8,3	8,9
% CAH/Sistema MAG	13,5	16,1	17,1	18,7	22,1	24,8
% Fondo ganadero/Sistema MAG	5,1	4,4	5,2	6,0	5,7	4,4
% INFONA/Sistema MAG	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,9
% IPTA/Sistema MAG	2,12	2,20	2,04	2,05	1,92	2,30
%MAG/PIB	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4
%MAG/PGN	1,6	1,6	1,7	1,4	1,5	1,1
Presupuesto destinado a la ganadería total	266.099	261.871	313.924	337.316	337.925	313.966
% Presupuesto destinado a la ganadería total/PGN	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
% Presupuesto destinado a la ganadería total/PIB	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

\* Vigente, en millones de guaraníes

Fuente: Ministerio de Hacienda 2022

**Tabla 33. Fuente de financiamiento del MAG 2013-2018**

Fuente de financiamiento del MAG	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ministerio de Agricultura y ganadería	1.033.103	1.168.052	1.231.317	1.073.558	1.189.179	936.684
10 - RECURSOS DEL TESORO	734.184	567.220	548.436	488.657	520.614	474.175
20 - RECURSOS DEL CREDITO PÚBLICO	136.882	540.002	630.604	535.903	563.491	303.248
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	162.036	60.830	52.276	48.998	105.074	159.261
%MAG Recursos del Tesoro	71,1	48,6	44,5	45,5	43,8	50,6
%MAG Recursos del crédito público	13,2	46,2	51,2	49,9	47,4	32,4
%MAG Recursos institucionales	15,7	5,2	4,2	4,6	8,8	17,0

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

## ii. Características de programas agrícolas de los períodos 2013-2018

En el gobierno de Horacio Cartes las propuestas de políticas públicas se basan en ejes estratégicos que explicitan la necesidad de insertar a los agricultores campesinos a la lógica de producción empresarial, reduciendo el origen de sus problemas a la falta de tecnología y de acceso a mercados y cadenas de valor

Riquelme y Vera (s/f) mencionan que la Reforma Agraria es la gran ausente en las propuestas de políticas públicas para el sector agrario durante el periodo cartista de 2013 a 2018, lo que implica un cambio importante en la orientación de las políticas públicas hacia el sector de la AFC, considerando que la noción de agricultura campesina pierde protagonismo como modelo de producción tradicional y distinto del sistema de producción capitalista, y se instala el modelo empresarial como el paradigma del progreso y del desarrollo.

En Paraguay en el año 2013, durante el periodo de Jorge Gattini como Ministro de Agricultura y Ganadería, se estableció la “modalidad complementaria de contratación”, a partir de la cual se habilita a productores campesinos a realizar ventas directas al Estado. Fue implementada a través de

la promulgación del Decreto 1056/13, “Proceso Simplificado para la Adquisición de Productos Agropecuarios de la Agricultura Familiar” y los destinatarios de los productos son hospitales, escuelas y penitenciarías, entre otros. El Ministerio de Agricultura y Ganadería es la institución encargada de habilitar a los pequeños productores. Para ello deben estar inscriptos en el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF). La aplicación de esta medida en las gobernaciones de Paraguari y Misiones, y en la municipalidad de Yhú (Departamento de Caaguazú), ha demostrado que este sistema mayormente ha servido para beneficiar solo a intermediarios, en detrimento de pequeños productores.

Estos programas se enfocan en que las familias campesinas se adhieran a rubros que generan un ingreso y no consideran la integralidad y complejidad de la finca campesina. Los requisitos para acceder a los programas supera la capacidad de algunas familias, considerando que exigen la pertenencia a un comité de productores, forma de organización forzada y reducida a los lineamientos del MAG, por lo que cuando los programas finalizan las asociaciones desaparecen. También se debe considerar que participar de estos comités demanda tiempo y medios privados para algunas familias campesinas (Riquelme, 2018).

En tal sentido cabe subrayar que, de acuerdo a Sarah Zevaco, este proyecto “en Yhú funcionó solo con acompañamiento a los productores a partir de un proyecto de la FAO. En Paraguari se encontraron grandes problemas de prebendas. En general el Decreto es inaplicable sin asistencia del MAG y las prácticas abusivas por parte de los actores que forman parte de la conocida ‘patria contratista’. Por todo ello, el decreto no se implementa, se encuentra abandonado” (Zevaco, 2022).

Los programas ejecutados por el gobierno en apoyo del sector privado y los organismos internacionales, se caracterizan por contemplar los siguientes elementos

- Asistencia Técnica para rubros de renta
- Asistencia Financiera para el acceso a créditos
- Cursos de Capacitación con énfasis empresarial

El acceso a los “beneficios” de los proyectos exigen la organización en comités y otras organizaciones creadas con el objetivo de participar. “Los agricultores buscan asociarse en comités; no obstante, por reconocer que es una forma de que pueden desarrollarse por medio de la cooperación y la construcción de estrategias en conjunto, más bien, ven como medio para acceder a ciertos beneficios como la política pública”

La centralidad de estas políticas públicas en integrar la producción campesina a cadenas de valor generalmente lideradas o nucleadas por empresas privadas, genera que la producción de las fincas campesinas se reduzca al abastecimiento del mercado con materia prima barata, poniendo en riesgo su

propia sustentabilidad como organismo de producción complejo y diverso<sup>224</sup>. A continuación, se detallan las políticas agrícolas del gobierno de Horacio Cartes

### *Sembrando oportunidades*

Programa nacional coordinado por la STP y participación del MAG. El desarrollo de esta iniciativa se dio a partir del término “inclusión productiva”, concepto que pone énfasis en la vinculación de las familias campesinas a cadenas de valor a partir de la diversificación y modernización tecnológica de las fincas productivas.

- *Líneas de acción del programa Sembrando oportunidades*
- Generación de ingresos
- Acceso a servicios sociales básicos para familias con vocación agropecuaria.
- Asistencia técnica desde el Programa de Producción de Alimentos (PPA), el PRODERS y la DEAg.
- Capacitación laboral a jóvenes para actividades agropecuarias.
- Implementación del Decreto N° 1056, marco legal que permite a los pequeños agricultores/as vender sus productos directamente a instituciones públicas como escuelas, hospitales, FFAA.
- Alianzas productivas entre los actores de las cadenas de valor y los agricultores/as - Instalación y fortalecimiento de las Unidades de Salud Familiar.
- Matriculación del 100% de los niños, niñas y adolescentes, distribución de kits de útiles e implementación de almuerzo escolar.
- Recuperación de tierras y regularización de lotes sociales.
- Soluciones habitacionales: construcción y mejoramiento de viviendas.
- Acceso a servicios públicos: luz eléctrica, sistemas de agua potable y saneamiento.
- Expansión de cobertura de la Pensión alimentaria de adultos mayores.
- Fortalecimiento y expansión del programa Tekopora.
- Para familias sin vocación agropecuaria: Capacitación laboral a jóvenes para actividades comerciales, servicios y actividades industriales.
- Generación de empleo a través de obras públicas pequeñas y medianas de gran impacto local, infraestructura comunitaria: construcción y mantenimiento de caminos vecinales, puentes y viviendas en los asentamientos priorizados.

El objetivo del programa se centra en el aumento de los ingresos, se plantea como una asistencia a “pobres extremos” de modo que puedan incorpo-

<sup>224</sup> Disponible en: [https://www.academia.edu/38103643/La\\_institucionalizaci%C3%B3n\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAlicas\\_para\\_la\\_agricultura\\_familiar\\_en\\_Paraguay](https://www.academia.edu/38103643/La_institucionalizaci%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAlicas_para_la_agricultura_familiar_en_Paraguay)

rarse como consumidores, proveedores de mano de obra, de servicios y de materias primas baratas para las cadenas empresariales ya existentes (Pereira M. 2014).

*“Con el Programa “Sembrando Oportunidades” se retrocedería hacia el viejo y conocido paradigma de las políticas sociales en el país: asistencialistas, concebidas como ejercicios de caridad, no de derechos, con servicios que deben ser agradecidos por los “beneficiarios - clientes”. Se ha dejado a un lado la apuesta hacia una política social, basada en acciones universales que sirvan al conjunto de la población, fundadas en la solidaridad social y la ciudadanía, que al mismo tiempo desarrolla acciones focalizadas para integrar a las personas más excluidas en un sistema de protección social que les posibilite ejercer derechos y paulatinamente desarrollar capacidades personales y comunitarias para satisfacer todas sus necesidades de manera autónoma. Se ha optado por el tipo de política social propio del neoliberalismo, basado en un programa de reducción de pobreza focalizado al máximo, en el cual el Estado no regula a los poderes económicos para tornar más justa la distribución primaria del ingreso (vía salarios y garantía de precios justos a la pequeña y mediana producción agrícola), sino que interviene básicamente para devolver al mercado a quienes han quedado fuera de él”* (Pereira Milena, 2014).

### *Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar (DAAF)*

La DAAF es una reconversión del Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) a partir del año 2012. Depende del gabinete del MAG y los fondos son administrados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Paraguay.

El programa es de cobertura nacional y fue implementado con el objetivo de *“establecer, desarrollar e implementar instrumentos financieros innovadores de apoyo a la Agricultura Familiar que permita mejorar la producción con la implementación de tecnologías con un desarrollo sustentable y sostenible (ambiental, social y económico) de la unidad productiva de las familias beneficiadas dedicadas al sector agropecuario y forestal (plantas medicinales, producción de flores y otros).”*

El proyecto estuvo orientado fundamentalmente a productores inscriptos/as en el Registro Nacional de Beneficiarios (RENABE) que estén organizados en entidades sin fines de lucro ya sean Comités, Asociaciones u otras organizaciones y que cuenten con documentos que demuestren la ocupación y/o tenencia de la unidad productiva expedida por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y/o contrato de arrendamiento bajo escribanía por 5 años.

El funcionamiento del proyecto parte de la realización de programas de capacitación en emprendedurismo y educación financiera a las familias campesinas de forma que puedan redactar planes de inversión para solicitar finan-

ciamiento para el desarrollo de distintos rubros como cría y engorde de pollos, producción hortícola y producción de granos.

### *Proyecto de Agricultura Sostenible y Desarrollo Rural de Paraguay (PRODERS)*

El PRODERS fue ejecutado por el MAG y financiado por el Banco Mundial. Consta de dos fases de implementación, dando inicio a la primera en junio del 2009, tras la aprobación del Préstamo BIRF 7503-PA, con una duración estimada de 5 años, cuyo vencimiento original era el 28/12/2013, prorrogándose hasta finales del 2015. El costo total del préstamo fue de US\$ 46.738.290, de los que el Banco Mundial financió el 80,23 %, equivalente a US\$ 37.500.000 y la diferencia de US\$ 9.238.290 a ser cubierta con aporte local, abarcando los departamentos de San Pedro y Caaguazú estableciéndose como meta asistir a 9.150 familias de productores y 1.500 familias indígenas.

El objetivo del PRODERS fue *“Mejorar la calidad de vida de los pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del Proyecto, de una manera sostenible, a través de medidas de apoyo que le permitan fortalecer la organización de la comunidad y la autogestión, mejorar la gestión de los recursos naturales y elevar las condiciones socioeconómicas de dichos productores y comunidades”*

A finales del año 2013 el Gobierno Nacional gestionó y obtuvo un préstamo adicional del Banco Mundial por un monto de 100 millones de dólares americanos (Convenio BIRF 8316-PY) a fin de ampliar la cobertura, en principio a tres departamentos más: Concepción, Caazapá y Canindeyú y actualmente tiene cobertura de 15 departamentos, a excepción de Boquerón y Alto Paraguay, incluyendo el Departamento Central, para la cual se han habilitado nuevas coordinaciones, ejecutándose la segunda fase del proyecto en agosto del 2014, con cierre al 29 de diciembre del 2017. En la segunda etapa del proyecto el objetivo enfatiza en la inserción económica de los productores campesinos.

*“Mejorar la calidad de vida de pequeños productores y comunidades indígenas en el área del Proyecto de manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer su organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y a cadenas de valor”.*

El Área de intervención del proyecto fue la Región Oriental, conforme a demanda en los Departamentos de Caaguazú, San Pedro, Cordillera, Paraguairí, Ñeembucú, Misiones, Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Canindeyú, Amambay y Concepción. La meta establecida fue llegar a 24.400 Productores Rurales, 6.100 familias, 180 Comunidades de Pueblos Originarios. El monto global del Proyecto fue de USD 146.718.000.

### *Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor -Proyecto Paraguayo Inclusivo (PPI)*

El PPI fue financiado por el Fondo de Desarrollo Agrícola-FIDA y ejecutado por el MAG/DINCAP, aprobado por Ley N° 4871 en 2012 y promulgado en 2013.

Tuvo como área de influencia a la Región Oriental del Paraguay, más específicamente, los departamentos de Central, Concepción, San Pedro, Amambay, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Paraguairí, Cordillera, Ñeembucú, Misiones y Canindeyú.

La estrategia general de inversión del Proyecto contemplada en su objetivo era que las familias beneficiarias del Proyecto se inserten en un esquema de comercialización (cadena de valor - circuitos cortos en mercados locales), mediante una producción mejorada (en calidad y cantidad); activos productivos, acceso al crédito y mejores capacidades negociadoras, para concretar la vinculación con empresas articuladoras y así aumentar sus ingresos.

El Proyecto en su abordaje al sector rural, en cuanto a la población vulnerable, transfirió recursos financieros para la implementación del Diagnóstico Rural Participativo (DRP) y Planes de Micro Capitalización (PMC).

#### *Componentes del proyecto:*

- *Promoción y Pre-Inversión* que buscaba fortalecer a las organizaciones de la Agricultura Familiar Campesina AFC, para elaborar, negociar e implementar Planes de Negocios Articulados (PNA) y Planes de Micro-Capitalización PMC.
- *Componente de Inversiones*. En el caso de los agricultores familiares campesinos, el objetivo además era que se transformen en sujetos de crédito para las entidades financieras, mediante Garantías de Certificado de Depósito de Ahorro <sup>225</sup>.

El periodo de ejecución inicial del proyecto fue de 2012–2018, con un costo total de USD 26,55 millones y con financiación FIDA (USD 10 millones) y cofinancistas nacionales, el sector privado (USD 3,87 millones), Instituciones financieras (USD 5,16 millones), Gobierno nacional (USD 3,51 millones) y el de los propios beneficiarios (USD 3,28 millones).

Una segunda etapa del proyecto se inició en 2017 y contempla una duración 8 años, de 2015 – 2023. El costo total de esta parte del proyecto es de USD 14,83 millones, donde USD 10,5 millones son aportados por Financiación del FIDA, USD 1,88 millones de instituciones financieras nacionales y USD 1,75 millones del sector privado.

<sup>225</sup> Disponible en: <https://www.ifad.org/es/web/operations/-/proyecto/2000002377>

## Mujeres Emprendedoras de la Agricultura Familiar

A partir del proyecto “Promoción de la inserción laboral de las mujeres” en el marco de la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social–Paraguay Para Todos y Todas, del Ministerio de la Mujer (MINMUJER) iniciado en 2011, se desprende la propuesta de orientar acciones hacia las “Mujeres emprendedoras de la Agricultura Familiar”<sup>226</sup>.

Este proyecto busca aumentar el endeudamiento de las mujeres campesinas mediante la promoción de acceso a microcréditos que apoyen las iniciativas productivas y comerciales bajo la modalidad de fondos rotatorios. Este emprendimiento cuenta con el apoyo de la Unión Europea y contrapartidas locales, más la institucional. Se implementa desde el año 2013.

Como beneficiarias del proyecto se menciona a mujeres organizadas en comités y en situación de pobreza de los departamentos de San Pedro, Caazapa, Canindeyú, Alto Paraguay, Misiones, Paraguari, Ñeembucú, Concepción, Central y Alto Paraná.

Al inicio abarcó a 3000 mujeres organizadas en 300 comités. Al año 2016, el proyecto llegó a 5070 mujeres y 491 comités. El sistema de selección de beneficiarias responde a criterios técnicos de focalización -como ser departamentos con mayores índices de pobreza /vulnerabilidad- y políticos, que involucran a los tres niveles de gobierno (Central, Departamental y Municipal).

Inicialmente el proyecto incluía cuatro componentes, 1. Mujeres Emprendedoras de la Agricultura Familiar; 2. Primera Encuesta de Violencia Intrafamiliar basada en Género; 3. Lineamientos de una Política de cuidados; 4. Fortalecimiento Institucional a través del desarrollo de TICS.

Fundamentalmente las actividades del programa consistieron en:

- Capacitación en materia de conocimiento de los derechos de las mujeres, con énfasis en prevención de la violencia basada en género.
- Asistencia técnica a través de jornadas de capacitación enfocadas al empoderamiento social y económico y al fortalecimiento de sus capacidades organizativas y de liderazgo.
- Microcréditos para capital semilla.
- Asesoramiento y acompañamiento a los Comités de Mujeres seleccionados para el proyecto.

Para ampliar las posibilidades de emprendedurismo de las mujeres beneficiarias de esta intervención, se articula con el CAH para el acceso a créditos, a través de tres productos financieros: Mujer emprendedora, Juventud emprendedora y Banca comunal.

## Marco de política del sector agropecuario 2030. Gobierno de Mario Abdo

Siguiendo este lineamiento, las políticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) pueden ser analizadas a partir de las orientaciones que guían la conformación del presupuesto. El presupuesto del MAG del año 2022, de acuerdo a información pública, dice orientarse hacia el logro de: 1) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 establecido por las Naciones Unidas; 2) El Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030) formulado durante el gobierno de Horacio Cartes y orientado a fortalecer la competitividad del sector agropecuario-empresarial en términos de producción agropecuaria y forestal; 3) El Marco de Política del Sector Agropecuario 2030, que sigue el mismo lineamiento del PND 2030; 4) El Presupuesto por Resultado; 5) El Plan Estratégico Institucional 2023 y 6) Acciones del MAG, entre las que se encuentran los Programas, Proyectos y Dependencias.

Gráfico 12. Composición de los lineamientos político-económicos del MAG para la formación de su presupuesto anual



Fuente: MAG 2022. Proyecto de Ley del Presupuesto PGN 2022<sup>227</sup>

En base a esos lineamientos programáticos, el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sistema MAG ha ascendido en el año 2022 a la suma de Gs. 584.242.168.267. Tuvo una disminución de 29% en comparación al PGN del año 2021. Del presupuesto asignado al Sistema MAG, el 29% corresponde a las Entidades Descentralizadas<sup>228</sup>, lo que representa Gs. 170.664.605.428; el 71% , que asciende a Gs. 413.577.562.839. El Presupuesto del MAG para el Ejercicio Fiscal 2022 se encuentra distribuido de la siguiente manera: Programas Operativos 75% y Administrativos 25% (MAG, 2021)<sup>229</sup>.

227 Disponible en: [http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/6516/3300/3517/30-\\_MINISTERIO\\_DE\\_\\_AGRICULTURA\\_Y\\_GANADERIA\\_01-10-2021.pdf](http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/6516/3300/3517/30-_MINISTERIO_DE__AGRICULTURA_Y_GANADERIA_01-10-2021.pdf)

228 Entre las que se encuentran: SENAVE, SENACSA, IPTA, INFONA, INDERT, BNF, CAH, AFD, Instituto Nacional de Cooperativismo.

229 MAG. 2021. Proyecto de Ley del Presupuesto PGN 2022. Asunción: MAG.

226 Disponible en: [https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/evaluacion-de-disenho-mujeres-emprenderoras\\_MinMujer\\_wvidrc39.pdf](https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/evaluacion-de-disenho-mujeres-emprenderoras_MinMujer_wvidrc39.pdf)

Tabla 34. Presupuesto del Sistema MAG entre los años 2019 - 2021

Presupuesto del Sistema MAG (en millones de guaraníes)	2019	2020	2021
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	885.076	1.249.084	1.023.646
SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SALUD ANIMAL	216.794	217.250	219.178
SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SANIDAD VEGETAL Y DE SEMILLAS	139.418	147.204	146.670
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA	180.341	126.458	118.322
CREDITO AGRICOLA DE HABILITACION	522.397	574.358	573.898
FONDO GANADERO	95.280	90.710	75.952
INSTITUTO FORESTAL NACIONAL	45.485	42.138	37.658
INSTITUTO PARAGUAYO DE TECNOLOGIA AGRARIA	53.275	55.922	57.193
DIRECCION NACIONAL DE DEFENSA SALUD Y BIENESTAR ANIMAL	710	3.936	3.961
Total Sistema MAG	2.138.775	2.507.061	2.256.478
Total presupuesto	93.666.048	107.883.577	105.581.283
Producto Interno Bruto (en millones de guaraníes a precios constantes)	208.377.977	206.669.725	215.148.172
% Sistema MAG/PGN	2,3	2,3	2,1
% Sistema MAG/PIB	1,0	1,2	1,0
% MAG/Sistema MAG	41,4	49,8	45,4
% SENACSA/Sistema MAG	10,1	8,7	9,7
% SENAVE/Sistema MAG	6,5	5,9	6,5
% INDERT/Sistema MAG	8,4	5,0	5,2
% CAH/Sistema MAG	24,4	22,9	25,4
% Fondo ganadero/Sistema MAG	4,5	3,6	3,4
% INFONA/Sistema MAG	2,1	1,7	1,7
%IPTA/Sistema MAG	2,49	2,23	2,53
%Dirección Nacional de Defensa salud y bienestar animal	0,03	0,16	0,18

Presupuesto del Sistema MAG (en millones de guaraníes)	2019	2020	2021
%MAG/PIB	0,4	0,6	0,5
%MAG/PGN	0,9	1,2	1,0
Presupuesto destinado a la ganadería total	312.784	311.896	299.091
% Presupuesto destinado a la ganadería total/ PGN	0,3	0,3	0,3
% Presupuesto destinado a la ganadería total/ PIB	0,2	0,2	0,1

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

Tabla 35. Presupuesto MAG comparativo 2021-2022, por fuente de financiamiento

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	PGN 2021	PGN 2022
RECURSOS DEL TESORO	148.019.911.037	148.141.321.134
RECURSOS DEL CRÉDITO PÚBLICO	229.355.284.379	141.136.723.043
RECURSOS INSTITUCIONALES	157.971.604.831	124.299.518.662
TOTAL GENERAL	535.346.800.247	413.577.562.839

Fuente: MAG, 2021. Proyecto de Ley del Presupuesto PGN 2022<sup>230</sup>

Tabla 36. Fuente de financiamiento del MAG 2019-2021

Fuente de financiamiento del MAG	2019	2020	2021
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA	885.076	1.249.084	1.023.646
10 - RECURSOS DEL TESORO	438.022	367.119	317.087
20 - RECURSOS DEL CREDITO PUBLICO	269.798	710.114	465.778
30 - RECURSOS INSTITUCIONALES	177.256	171.851	240.781
%MAG Recursos del Tesoro	49,5	29,4	31,0
%MAG Recursos del crédito público	30,5	56,9	45,5
%MAG Recursos institucionales	20,0	13,8	23,5

Fuente: MAG, 2021. Proyecto de Ley del Presupuesto PGN 2022

230 Disponible en: [http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/6516/3300/3517/30-\\_MINISTERIO\\_DE\\_\\_AGRI-CULTURA\\_Y\\_GANADERIA\\_01-10-2021.pdf](http://bicameral.congreso.gov.py/application/files/6516/3300/3517/30-_MINISTERIO_DE__AGRI-CULTURA_Y_GANADERIA_01-10-2021.pdf)

Del total asignado al presupuesto del MAG en el año 2022, el 34% corresponde a recursos provenientes del crédito público<sup>231</sup>. Entre los proyectos financiados por el crédito público, en ejecución en la actualidad y aprobados durante el gobierno de Mario Abdo, se encuentran los siguientes<sup>232</sup>:

**Tabla 37. Préstamos externos en ejecución por parte de organismos multilaterales, en dólares al 30/06/2022**

Acreedor	Proyecto / Programa	Firma Contrato	Ley		Financiamiento Externo	Desembolso*	
			N°	Fecha		TOTAL	%
BID	Mejoramiento de la Investigación, Innovación, Transferencia de Tecnología Agraria en Paraguay	23-jun-20	6904	29-04-22	20.000.000	0	0,0%
BIRF	Proyecto de Inserción a los Mercados Agrarios (PIMA)	14-abr-20	6524	26-03-20	100.000.000	32.780.600	32,8%
FIDA	Mejoramiento Agricultura Familiar Campesina (PROMAFI)	6-oct-16	6215	31-10-18	16.533.120	3.368.157	20,5%
FIDA	Mejoramiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en Cadenas de Valor en la Región Oriental (FASE II)	26-dic-17	6216	31-10-18	10.000.000	4.370.814	39,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda<sup>233</sup>

<sup>231</sup> Mientras que en el año 2021 esta parte de la composición ascendió al 42%.

<sup>232</sup> Además de los préstamos, estos organismos intervienen en la formulación de la política agrícola a partir de los programas de cooperación. En el caso del BID, se encuentra en implementación el proyecto "Elaboración de la estrategia para la modernización y actualización del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay", que tiene como objetivo "apoyar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en la elaboración de una estrategia para la modernización y actualización de su estructura para brindar servicios a los agricultores y población rural, de manera sostenible y eficiente. Sus objetivos específicos son: i) revisar y proponer modificaciones al marco legal vigente que sustenta la estructura del MAG y su relación con los organismos autónomos (sanidad animal, sanidad vegetal, servicios financieros) que integran los bienes públicos apoyados por el Gobierno ii) diseñar e implementar una evaluación económica y una evaluación de impacto potencial de estas reformas y proceso de modernización y iii) proponer una modernización integral de la plataforma de asistencia técnica y transferencia tecnológica para pequeños agricultores".

<sup>233</sup> Disponible en: <https://www.economia.gov.py/index.php/dependencias/direccion-de-politica-de-endeudamiento/estadisticas-y-publicaciones/prestamos-en-ejecucion>

Estos programas se inscriben en el Marco de Políticas del MAG, que se encuentran centrados en tres Ejes: 1. Desarrollo de mercados competitivos, 2. Tenencia de la tierra, y 3. Fortalecimiento de los servicios públicos de apoyo<sup>234</sup>. En el presente material se analizarán los dos primeros, dejando el tercero como parte del análisis ampliado en el marco de la investigación sobre la institucionalización del agronegocio en el país.

El primero de los objetivos enmarcado en el eje orientado al desarrollo de mercados competitivos, se propone "generar las condiciones para contribuir al dinamismo productivo agrícola, pecuario, forestal y sus derivados agroindustriales, que permita insertarse en los mercados de manera competitiva". En tal sentido el MAG ha fijado líneas estratégicas para los sectores agrícola-agroindustrial, el sector pecuario-agroindustrial y el sector forestal-agroindustrial. El desarrollo de estos sectores es planteado por la política pública a través del: fortalecimiento de los programas de mejoramiento genético de trigo y soja y otros rubros de interés comercial; la realización de estudios del estado del desarrollo tecnológico en el ámbito de los productores; el diseño de mecanismos para la implementación de mejores prácticas de manejo agronómico y de suelos.

En ese marco, los programas de investigación y desarrollo se centran en cultivos de interés comercial, agrícola y forestal. El Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), organismo gubernamental que ejecuta los programas de investigación y desarrollo, tiene un Consejo Consultivo cuya composición está dada con cerca del 60% de representantes del sector agropecuario y forestal empresarial<sup>235</sup>. Esta institución mantiene 25 proyectos de investigación vigentes en el segundo semestre de 2022, de los cuales el 44% cuenta con financiación de CONACYT y del Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO) –conformada por siete gremios del agronegocio– y la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) a nivel nacional; y KOLfaci, KOPIA, JICA, JIRCAS a nivel internacional. Mientras tanto el 56% es de ejecución propia.

<sup>234</sup> El tercer eje es el fortalecimiento de los servicios públicos de apoyo: enfocado principalmente a la optimización en el uso de los recursos desde la investigación, la extensión agraria, la sanidad animal y vegetal, la aplicación y fiscalización de la normativa de propiedad de la tierra, y financiamientos acordes a las características de los productores. En cuanto al fortalecimiento de los servicios públicos de apoyo, se contemplan áreas estratégicas en tecnología e innovación, financiamiento sectorial, calidad, sanidad e inocuidad, gestión de la información, formación y capacitación y gestión del riesgo climático. Cabe resaltar la intención de fortalecer los sistemas nacionales de control de sanidad, calidad e inocuidad, tendientes a la modernización de los servicios a través de la homologación o armonización y certificación de los protocolos, los laboratorios, centros de análisis, para el logro de reconocimiento internacional.

<sup>235</sup> Entre ellos se encuentran, la Unión de Gremios del Paraguay (UGP), Asociación Rural del Paraguay (ARP), Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y del sector forestal empresarial, junto al Representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ex directivo de gremios del agronegocio.

### i. Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina

En mayo de 2019, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley 6286 de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina en Paraguay. En su Artículo 4° establece la creación del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina (VAF) dependiente del MAG como la autoridad de aplicación de la Ley.

El 19 de agosto de 2020 se reglamentó dicha Ley mediante el Decreto N° 3929, que en su Art. 3° expresa: Autorízase al MAG para que establezca la estructura organizacional, recursos humanos, financieros y patrimoniales, necesarios para el VAF, absorbiendo para tal efecto, la Dirección de Apoyo a la Agricultura Familiar (DAAF), a fin de brindar un equipo técnico compuesto por profesionales de planta del MAG, vía resolución ministerial.

La Ley N° 6286 de la AFC, es resultado de un largo proceso de búsqueda por parte de las organizaciones campesinas, aun así, haber logrado la promulgación de la ley y la creación del organismo de aplicación, no garantiza el cumplimiento de las recomendaciones y acciones estipuladas en dicha normativa, considerando lo siguiente:

*“La ley se promulgó en un contexto en el cual la agricultura campesina está siendo objeto de mucha presión, tanto en el discurso como en su modo histórico de producción. La disyuntiva que se le plantea en el marco de las políticas neoliberales es: se desarrolla la agricultura modernizando a los campesinos, o se suprime a los campesinos para modernizar la agricultura” (Gómez, 1996).*

Las políticas analizadas en este trabajo evidencian que las acciones del gobierno se desarrollan a partir de esa disyuntiva, ignorando la multiplicidad de factores que determinan el modo de producción y de vida campesinos, más allá de la rentabilidad de un rubro de renta específico.

### ii. Características de los programas agrícolas 2018-2023

#### **“Proyecto de mejoramiento de la inserción en los mercados de los productores agrarios organizados, y comunidades indígenas de la región Oriental” (PIMA)<sup>236</sup>”**

El proyecto PIMA, ha sido formulado por el MAG, con fines reducidos a la inserción de la producción campesina a cadenas de valor. Se menciona como fines del PIMA *“Concertar actores involucrados en la producción agraria, en toda la cadena de valor, es decir, la producción primaria, acopio, transformación, comercialización y los prestadores de servicios de apoyo, para llegar al mercado con productos diversos y de calidad”.*

El objetivo general del proyecto es *“mejorar la inserción a los mercados de los productores agrarios organizados y de las comunidades indígenas en la región Oriental”.*

Para lograr estos objetivos considera los siguientes objetivos específicos

- Facilitar la inserción de productores agrarios organizados y comunidades indígenas en proyectos de inversión de cadenas de valor, que incluyan manejo de riesgo climático y prácticas innovadoras
- Incrementar la capacidad de las organizaciones de productores agrarios y comunidades indígenas para participar activamente en negocios que incluyen prácticas de manejo de riesgo climático
- Mejorar los servicios públicos orientados a cadenas de valor
- Gestionar eficiente, eficaz y pertinentemente la intervención en las cadenas de valor.

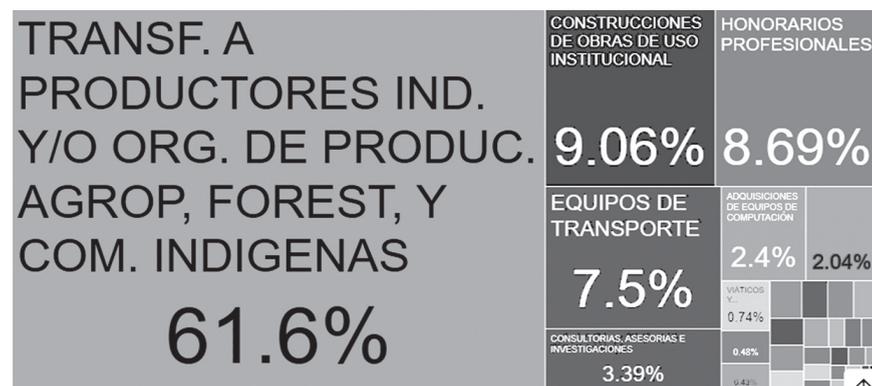
La implementación del proyecto se extiende por toda la región Oriental del Paraguay y se estima una duración de 6 años. El proyecto se destina a pequeños y medianos productores agrarios y comunidades indígenas que cuentan con asociaciones o comités y que producen cultivos de renta y subsistencia con limitado acceso al mercado y cadenas de valor.

Se explicita en el documento del proyecto que, *durante la ejecución del proyecto se corre el riesgo de aumentar la utilización de plaguicidas y profundizar los riesgos e impactos ambientales* ya que su implementación requiere aumentar o intensificar (“mejorar”) los sistemas productivos para mejorar el acceso a los mercados (invernaderos, sistemas de riego, mejoramiento del sistema productivo, entre otros).

La distribución del presupuesto destinado al proyecto se detalla en el siguiente cuadro:

<sup>236</sup> Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/179801589473552112/pdf/Pest-Management-Plan-PMP-Market-Access-for-Agricultural-Products-Project-P168153.pdf>

**Gráfico 13. Distribución del presupuesto del “Proyecto de mejoramiento de la inserción en los mercados de los productores agrarios organizados y comunidades indígenas de la región Oriental” (PIMA)**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

### “Proyecto de Mejoramiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena” (PROMAFI) 237

El Proyecto se basa en una ampliación, profundización y replicación de acciones del Proyecto Paraguay Rural (PPR), ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en el periodo 2007–2013 y financiado por dos préstamos del FIDA, además, se articula con el Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI).

Está focalizado en los productores de la AFC y las comunidades indígenas, exclusivamente hacia aquellas familias organizadas en Organizaciones Rurales (comprendiendo a las organizaciones productivas (OP) de la AFC y a las comunidades indígenas), basándose en comités y organizaciones existentes y en estadio incipiente. Para el acceso al proyecto es favorecida la participación alta de mujeres y de jóvenes.

El área del proyecto incluye a 4 departamentos de la región Oriental, Concepción, San Pedro, Caaguazú y Canindeyú. Al interior de cada departamento, se priorizan los distritos de mayor pobreza.

El fin del proyecto es: Contribuir a la reducción sostenible de la pobreza de la población vulnerable rural. El objetivo de desarrollo es: Mejorar la produc-

237 Disponible en: <https://webapps.ifad.org/members/lapse-of-time/docs/spanish/EB-2015-LOT-P-4-Rev-1-Informe-de-dise-o-del-proyecto.pdf>

tividad y comercialización a través de organizaciones fortalecidas. Los objetivos específicos son: i) Fortalecer a las organizaciones a través de Diagnósticos Rurales Participativos (DRP), capacitaciones y elaboración participativa de planes de negocios; ii) OR implementan Planes de Negocios para incrementar su producción y comercialización de manera sostenible y adaptada al cambio climático; iii) Comunidades indígenas implementan planes comunitarios; y iv) OR acceden a servicios financieros apropiados.

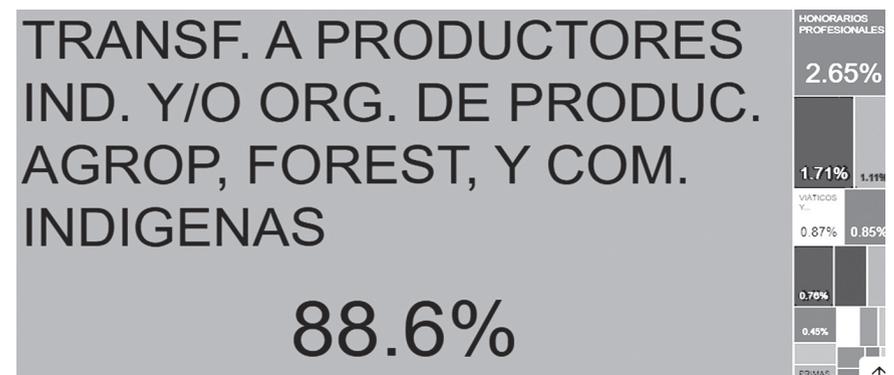
Se mencionan como unos fines del proyecto avanzar en:

- 1 dar respuesta a la elevada demanda insatisfecha para acceder a instrumentos de desarrollo participativo;
- 2 la profundización del desarrollo de las Organizaciones Rurales (OR) fortaleciendo la participación, el empoderamiento y el acceso a mercados;
- 3 la inclusión de indígenas y otra población vulnerable, con especial prioridad para mujeres y jóvenes;
- 4 desarrollar servicios financieros rurales sostenibles que aumenten la responsabilidad de los clientes rurales;
- 5 fortalecer la institucionalidad sectorial promoviendo la colaboración entre el proyecto y el sistema MAG, en especial con la DEAG.

El costo total del Proyecto para seis años de implementación será de USD 23,8 millones, incluyendo contingencias.

El financiamiento proviene de: (i) FIDA por medio de un préstamo de USD 17,3 millones, y por el Fondo ASAP del FIDA por medio de una donación de USD 5,0 millones; y ii) USD 1,3 de los beneficiarios. La distribución del presupuesto se especifica en el siguiente gráfico

**Gráfico 14. Distribución del presupuesto del programa mejoramiento de la agricultura familiar campesina e indígena**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

#### 4.4 Características del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)

El Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) se estableció como la autoridad de aplicación de la Ley N° 123/91 “Que Adopta Nuevas Normas de Protección Fitosanitaria”. La misma establece que, entre las funciones y obligaciones fitosanitarias de la Autoridad de Aplicación, se encuentran: “controlar junto con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social el uso, comercialización y nivel de residuos de plaguicidas agrícolas, y en general, de los elementos y sustancias que se utilizan para prevención y combate de plagas de la producción vegetal”; “prevenir y combatir la contaminación que pueda derivarse de la aplicación [de] plaguicidas, fertilizantes y sustancias afines agrícolas y otros elementos o sustancias utilizadas en las tareas de control de plagas, sin perjuicio de la obligación de otras instituciones públicas y privadas competentes, para la preservación del medio ambiente y la salud humana” (artículo 4°, inc. g, i). Por lo tanto, el SENAVE constituye la Autoridad de Aplicación del marco legal de control administrativo de productos fitosanitarios de uso agrícola.

Así mismo, es autoridad de aplicación de la “Ley de Semillas y Protección de Cultivares” N° 385/94 a partir de la cual asumió como responsabilidades: a) asesorar al MAG en la formulación y seguimiento de la política nacional referente a la sanidad y calidad vegetal, a la producción de semillas y productos vegetales provenientes de la biotecnología; b) aplicar la política nacional en materia de la sanidad y calidad vegetal, a la producción de semillas y a los productos vegetales provenientes del uso de la biotecnología (Ley N° 2459/04).

El SENAVE se instituyó a partir de la Ley N° 2459/04, *Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE)*. La misma estipula específicamente como función del SENAVE: “constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente” (artículo 9°, inc. o).

La Ley N° 3742/09 *De control de productos fitosanitarios de uso agrícola*, establece que: “El SENAVE podrá requerir el concurso y el asesoramiento de todas aquellas instituciones públicas y privadas, pudiendo conformar para el efecto comisiones interinstitucionales en caso de ser requerido para el mejor cumplimiento de los fines de este cuerpo normativo” (artículo 5°). Esta norma establece la facultad amplia del SENAVE de conformar comisiones interinstitucionales para el mejor cumplimiento de los fines de la ley de control de productos fitosanitarios de uso agrícola. Esta facultad no menoscaba el deber de cumplimiento de la obligación de controlar -junto con el Ministerio de Sa-

lud Pública y Bienestar Social- el uso, comercialización y nivel de residuos de plaguicidas agrícolas; ni la obligación legal específica de constituir comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente.

Además, es importante subrayar que la Ley N° 3742/09, *De control de productos fitosanitarios de uso agrícola*, no cuenta con decreto reglamentario.

Conforme a sus obligaciones legales vigentes, el SENAVE prevé en su Plan Estratégico Institucional y en su Plan Operativo Anual, la fiscalización de franjas de protección y barreras vivas; y la fiscalización de la aplicación, fumigación y pulverización de productos fitosanitarios, de manera general<sup>238</sup>.

Sin embargo, no cuenta con una estrategia, plan, programa o proyecto, específicamente formulado y aprobado por la autoridad pública competente, para la protección de comunidades campesinas frente a aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones de productos fitosanitarios de uso agrícola

El SENAVE ha informado que, a agosto de 2022, se encontraba ajustando un procedimiento y plan piloto para encarar un programa de alcance nacional que priorizaría el control de cumplimiento de franjas de protección respecto a centros educativos (escuelas, colegios), a fin de determinar las zonas vulnerables que requerirán priorización de controles. La institución señaló que el trabajo ya fue realizado, en principio, en el año 2021, como resultado de la participación en la mesa de trabajo coordinada por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA). La omisión de cumplimiento de este mandato legal específico es grave, por sus impactos y por su carácter manifiestamente injustificado.

Con relación a la reglamentación de las franjas de protección y las barreras vivas, el SENAVE informó que las normas reglamentarias son la Resolución MAG N° 485/03 “*Por la cual se establecen medidas para el uso correcto de plaguicidas en la producción agropecuaria*”, el Decreto N° 2048/04, *Por el cual se deroga el Decreto N° 13.861/96 y se reglamenta el uso y manejo de plaguicidas de uso agrícola establecidos en la Ley N° 123/91*, y la misma Ley N° 3742/09. La Resolución y el Decreto referidos son anteriores a la ley de control de productos fitosanitarios de uso agrícola

Respecto a los procedimientos técnicos a través de los cuales el SENAVE controla la existencia o no de franjas de protección acordes con las prescripciones legales, el SENAVE informó que no cuenta con procedimientos oficiales para el control de franjas de protección, y que en 2022 se inició el proceso de elaboración de un instructivo para este fin.

<sup>238</sup> Las comunidades campesinas y las comunidades indígenas que se encuentran situadas en zonas de monocultivos mecanizados precisan de estrategias que operativicen protecciones específicas y efectivas frente a las aplicaciones, fumigaciones y pulverizaciones de productos agroquímicos.

Las franjas de protección son los dispositivos legales de protección de personas, familias, comunidades, que viven en el área rural, frente a las aplicaciones de agroquímicos.

La Ley N° 3.742/09 no prohíbe la siembra sino la aplicación de un producto fitosanitario determinado y el lugar que requiere protección, conforme a las distancias establecidas en la normativa.

La no reglamentación de los procedimientos para controlar el cumplimiento de las franjas de protección legal mínimas, establecidas en la Ley N° 3.742 del año 2009, constituye una omisión grave que afecta de manera directa derechos fundamentales constitucional y convencionalmente reconocidos.

La falta de control y regulación efectivos del uso de agrotóxicos, se da en un contexto de aumento sostenido de la importación de estos productos. Según datos publicados por el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), la importación de agrotóxicos pasó de 14.011 toneladas en el año 2011, a 64.242 toneladas en el año 2021<sup>239</sup>.

Los productos más importados corresponden a la categoría de herbicidas, unas 41.998 toneladas (65.3%) de estos productos ingresaron al Paraguay en 2021; específicamente el principal principio activo importado en Paraguay es el glifosato, químico fundamental para la funcionalidad de la tecnología transgénica.

En segundo lugar, el más importado es el Paraquat, cuya importación aumentó en unas 4.000 toneladas entre los años 2020 y 2021.

Es importante remarcar que estos herbicidas no se utilizan de forma ocasional en las explotaciones agrícolas sino que constituyen un componente intrínseco del sistema de producción, siendo el glifosato, insustituible para la siembra directa con semillas transgénicas ya que estas son desarrolladas estrictamente para la utilización conjunta con este herbicida. Por su parte, el paraquat es imprescindible para la cosecha uniforme de la soja. Es decir, que el aumento sostenido de la importación y aplicación de estos pesticidas son inseparables del avance del área sembrada son cultivos extensivos.

Los productos que se comercialicen a nivel nacional deben cumplir con normas de etiquetado para mostrar información sobre los plaguicidas en el envase del producto. La información más relevante que debe estar es el nivel de peligrosidad según la clase y la franja, periodo de carencia, dosis letal, recomendaciones sobre uso de equipos de protección individual, entre otros.

Sin embargo, a causa de la imposición del sistema de producción propio de la revolución verde en la agricultura campesina en los programas agrícolas de la segunda mitad del siglo XX, la utilización de pesticidas también forma parte de los sistemas productivos de los pequeños agricultores y de comunidades indígenas para la producción.

239 Disponible en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2022/11/Sojaalcuello2022-interactivo.pdf>

Estos productores de pequeña escala, por lo general no disponen de los medios económicos para la compra de plaguicidas en sus envases originales por lo que recurren a la compra irregular, de forma fraccionada, sin la información ni medidas de seguridad requeridas para evitar los efectos de la manipulación directa de estos compuestos altamente tóxicos.

## Presupuesto SENAVE

El presupuesto asignado al SENAVE para el año 2022 corresponde al 6.5% del financiamiento total del sistema MAG, unos 146.670 millones de guaraníes (ver tabla 36).

En cuanto a la utilización de los fondos en el SENAVE, más del 80% es designado a las actividades administrativas, un porcentaje altísimo al igual que las demás instituciones del MAG. En segundo lugar se financian los servicios fitosanitarios con 12.6% del presupuesto, después el 1.99% va para los programas de Emergencia Fitosanitaria y 1.84% para los procesos de certificación de insumos agrícolas. Para las demás responsabilidades del SENAVE, se asignan cantidades mínimas

Al examinar con más detalle la distribución de los gastos administrativos, se evidencia que el 35,7% es destinado a Sueldos. Otros gastos vinculados son el 7.98% destinado a Seguros médicos, 6.58 a Bonificaciones, 2,28% a Remuneraciones, 2,08% a Indemnizaciones, 3.83 % a Honorarios profesionales, 1.41% a Jornales y 3.04% a Aguinaldos. Es decir que, además del 35,7% destinado a Sueldos, otro 19,32% es asignado a retribuciones, en total el 55.02% del presupuesto administrativo del SENAVE es utilizado en remuneraciones.

En términos absolutos el presupuesto del SENAVE se utiliza fundamentalmente de la siguiente forma: 18.480,42 millones de guaraníes es destinado a Servicios fitosanitarios, 2.918,73 millones de guaraníes a los programas de Emergencia fitosanitaria, 2.698,73 a la Certificación de insumos agrícolas y 121.589,43 millones de guaraníes es destinado a Gastos administrativos.

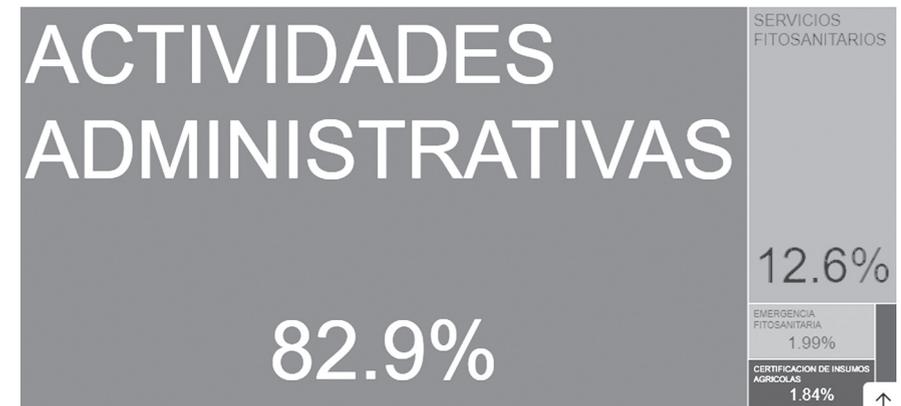
De acuerdo a lo mencionado más arriba, 43.407,43 millones de guaraníes van destinados a salarios y si consideramos los demás gastos relacionados, 66.898 millones de guaraníes son destinados a remuneraciones de los 146.670 millones del presupuesto total.

**Tabla 38. Distribución de los gastos del SENAVE de acuerdo al objeto del gasto- 2022**

Total Presupuesto SENAVE 2022	%	En millones de guaraníes
	<b>100</b>	<b>146,670</b>
Principales destinos del gasto		
Servicios Fitosanitarios	12.6	18,480.42
Emergencia Fitosanitaria	1.99	2,918.73
Certificación de insumos agrícolas	1.84	2,698.73
Actividades administrativas	82.9	121,589.43
- Sueldos	35.7	43,407.43
- Seguros médicos	7.98	9,702.84
- Bonificaciones	6.58	8,000.58
- Remuneraciones extraordinarias	2.38	2,893.83
- Indemnizaciones	2.08	2,529.06
- Honorarios profesionales	3.83	4,656.88
- Jornales	1.41	1,714.41
- Aguinaldos	3.04	3,696.32
- Pago de impuestos, tasas, gastos judiciales	6.4	7,781.72
- Construcciones de obras de uso institucional	5.2	6,322.65
- Mantenimiento y reparaciones	1.5	1,823.84
- Gastos de residencia	1.48	1,799.52
- Combustibles	1.06	1,288.85

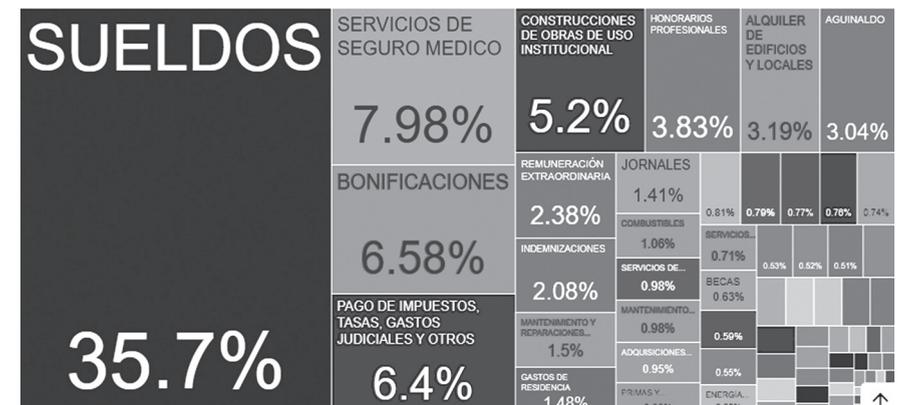
Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

**Gráfico 15. Distribución de los gastos del SENAVE - 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

**Gráfico 16. Distribución de los gastos del SENAVE de acuerdo al objeto del gasto- 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

## Características de los principales programas del SENAVE

### i. Certificación y control de calidad de insumos agrícolas

La Ley 2459 fue modificada por la Ley 4866 del 2013; especifica como función del SENAVE c) *Asegurar la calidad de los productos y subproductos vegetales, plaguicidas, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, con riesgo mínimo para la salud humana, animal, las plantas y el medio ambiente; apoyar a la producción agrícola nacional con insumos de calidad.*

En el programa estratégico institucional 2019–2023 se especifica como un Objetivo Estratégico *Apoyar a la producción agrícola nacional con insumos de calidad.* A continuación se detallan cuáles son las Acciones Estratégicas e Indicadores considerados en el SENAVE para cubrir con este objetivo.

- **Aumentar el uso de semillas certificadas a nivel nacional**
- % uso de semillas certificadas a nivel nacional.
- **Mejorar los controles de calidad productos fitosanitarios, fertilizantes y afines**
- % etiquetas de productos fitosanitarios digitalizadas.
- % de muestras de productos fitosanitarios ingresados al país y de formulación nacional, con resultados de análisis de calidad.
- % de muestras de fertilizantes ingresados al país y de formulación nacional, con resultados de análisis de calidad.
- % de controles post registro en base a trabajos de oficio y denuncias de usuarios, referentes a calidad.
- **Mejorar los controles de eficacia de productos fitosanitarios, fertilizantes y afines**
- % de ensayos de eficacia de productos fitosanitarios y fertilizantes supervisados.
- % de control post registro en base a trabajos de oficio y denuncias de usuarios, referentes a eficacia.
- **Mejorar los controles de manejo de productos fitosanitarios, fertilizantes y afines**
- % disposición final de envases vacíos de productos fitosanitarios.
- Programas de apoyo en manejo y gestión de productos fitosanitarios, envases vacíos y remanentes de productos fitosanitarios implementados.
- % de depósitos habilitados para el almacenamiento de productos fitosanitarios.
- % de transportes habilitados para transporte de productos fitosanitarios.

- **Fortalecer el sistema de manejo y gestión de productos fitosanitarios obsoletos**
- Sistema de Gestión de Plaguicidas Obsoletos implementado.
- Programa de manejo de sistemas de emergencia implementados.
- **Fortalecer el sistema de control del manejo y gestión de productos derivados de la biotecnología, en el ámbito vegetal**<sup>240</sup>
- Denuncias de posible uso de eventos no autorizados en el país y liberaciones accidentales atendidas.
- % de eventos liberados comercialmente fiscalizados y monitoreados

### ii. Presupuesto del SENAVE para la Certificación y Control de calidad de insumos agrícolas

Del presupuesto general del SENAVE, unos 2.698,73 millones de guaraníes, el 1,8% del total es destinado para los programas y acciones vinculados a este objetivo estratégico. En el siguiente gráfico se desglosan los destinos específicos de este presupuesto

**Gráfico 17. Presupuesto para la Certificación y control de calidad de los insumos de uso agrícola, detallado por objeto del gasto - 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

240 <https://www.senave.gov.py/docs/institucional/PEI-2019-2023.pdf>

### iii. Programas de Emergencia fitosanitaria

El SENAVE planea y ejecuta programas de protección de cultivos ante algunos riesgos fitosanitarios. Estos esfuerzos se concentran en cultivos de renta como granos de cereales, oleaginosas, pasturas y frutales para exportación.

Los programas de Emergencia son los ejecutados ante la presencia de la plaga de langostas voladoras (*Schistocerca cancellata*) y los trabajos de prospección y monitoreo de plantas de cítricos, con énfasis en la detección de la enfermedad HLB y de insecto vector (*Diaphorina citri*)

En cuanto a los programas de protección y vigilancia constante de plagas, están vigentes los siguientes:

- Programa nacional de vigilancia fitosanitaria en especies de uso industrial y medicinal del cultivo de *Cannabis* spp. Resolución N° 094/2022.
- Programa de vigilancia fitosanitaria para plagas de granos almacenados con énfasis en *Trogoderma granarium* Everts (2012) Resolución N°: 870/2021.
- Programa de alerta y vigilancia fitosanitaria en cultivo del banano (*Mussa* spp.), con énfasis en *Sigatoka negra* y otras plagas cuarentenarias y asociadas al cultivo.
  - Resolución N°163/2010 “Por la cual se declaran como áreas protegidas a las zonas productoras de banano del país”.
  - Resolución N°12/2013 “Por la cual se declara alerta fitosanitaria en zonas productoras de banano correspondientes a áreas protegidas dentro de la República del Paraguay, ante la alta presión de ingreso desde la República Federativa del Brasil, de la enfermedad denominada Sigatoka negra del banano (*Mycosphaerella fijiensis*) plaga cuarentenaria ausente en el país”.
  - Resolución N°521/2019 “Por la cual se declara alerta fitosanitaria en todo el territorio nacional ante el riesgo de ingreso del hongo (*Fusarium oxysporum* f.sp. *cubense* Raza 4 tropical), organismo causal de la enfermedad denominada “Mal de panamá raza 4”, plaga cuarentenaria ausente en el país”.
- Programa nacional de manejo integrado con énfasis en la plaga picudo del algodón *anthonomus grandis* en cultivos de algodón. Resolución N°1025/2019.
- Programa nacional de contención del huanglongbing (HLB) de los cítricos *Candidatus liberibacter* y su vector *Diaphorina citri*. Resolución N°357/2017.
- Programa de vigilancia fitosanitaria en cultivos extensivos de soja (*Glycine max*), trigo (*Triticum aestivum*), maíz (*Zea mais*).

- Programa de alerta y vigilancia fitosanitaria de *Lobesia botrana* en cultivo de uva y hospedantes alternativos.
- Programa de vigilancia fitosanitaria de moscas de la fruta presentes y exóticas de importancia agrícola.
- Programa de vigilancia fitosanitaria en cultivos de productos sensibles (tomate *Solanum lycopersicum*, locote *Capsicum annum*, papa *Solanum tuberosum*, cebolla *Allium cepa*).
- Programa de vigilancia fitosanitaria en cultivo de sésamo (*Sesamun indicum*).
- Programa nacional de monitoreo y control de langosta sudamericana (*Schistocerca cancellata*) y tucuras. Resolución N° 1049/2019.
- Programa de vigilancia fitosanitaria en plantaciones forestales con énfasis a *Eucaliptus* spp

Presupuesto del SENAVE para los programas de Emergencia Fitosanitaria

Del total del presupuesto del SENAVE, el 1.99 %, equivalente a unos 2.918,73 millones de guaraníes son los destinados a los programas de Emergencias relacionadas a la entrada y diseminación de plagas que afectan a los cultivos. En el siguiente gráfico se detallan los destinos específicos de estos fondos al interno de los programas de emergencia fitosanitaria.

**Gráfico 18. Presupuesto para los programas de Emergencia fitosanitaria, detallados por objeto del gasto - 2022**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

## 4.5 Características del Consejo Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal

En el año 1997, se creó la Comisión de Bioseguridad (COMBIO), a partir del Decreto N° 18.481/97. Tuvo como misión establecer mecanismo de evaluación para la introducción y liberación de OGM, con funciones de asesoramiento vinculante al MAG y al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Rodas, 2010). En el año 2000, Monsanto Paraguay S.A., presentó a la COMBIO y al MAG, los documentos y estudios realizados para demostrar la inocuidad del evento 40-3-2. (Monsanto, 2013); y, se aprobaron requisitos y procedimientos para la importación de granos de cereales y oleaginosas de uso animal o industrial, de países que tienen variedades transgénicas de uso comercial, a partir de la Resolución Biministerial N° 2. Esta aprobación se realizó a pesar de la prohibición del uso con fines comerciales de cualquier material u organismo genéticamente modificado en virtud a la Resolución N° 397 del 2000; y, de la postura asumida en mayoría por la COMBIO, de no-importación de cualquier material y organismo genéticamente modificado (Resolución Biministerial N° 2, 2000).

En el año 2001, a pesar de la continuidad de esta prohibición, se flexibilizaron las condiciones de permiso de introducción de soja modificada genéticamente, provenientes del evento de transformación 40-3-2, permitiendo la producción local de variedades de soja con la tecnología Roundup Ready (RR1), de Monsanto, a partir de la Resolución del MAG N° 631/01. Al mismo tiempo, este decreto autorizó la multiplicación de semillas de soja proveniente de dicho evento, conforme a lo establecido en la Ley N° 385/94 “De Semillas y Protección de Cultivares”.

En el 2004, el MAG en conjunto con el SENAVE, además de habilitar la liberación comercial de la Soja Transgénica RR1, aprobó la inscripción de las variedades de soja en el registro de cultivares comerciales: AW5581, AW7110, MSOY7878 y MSOY8080 (Monsanto, 2013), a partir de la promulgación de la resolución “Por la cual se establece un régimen especial de multiplicación de semillas de soja transgénica RR, ajustadas a las normas de producción de semilla común, prevista en el Art. 6 del Decreto 7797/00, a ser aplicado exclusivamente en la campaña agrícola 2004/2005” (SENAVE, 2004).

Este evento fue aprobado a partir de la presentación de estudios por parte de la propia corporación Monsanto al Estado. Estos estudios sobre mecanismos de acción del glifosato, materia activa del herbicida Roundup, fueron elaborados por Steinruncken y Amrhein en la década del 90. En ellos explican la acción de este herbicida a través de la descripción de la enzima 5 – enolpiruvilsikimato – 5 – fosfosintasa (EPSPS), que forma parte de la ruta del ácido shikímico implicado en la producción de aminoácidos y otros componentes

aromáticos en plantas, Además, Monsanto asevera a través de estudios de Franz, Giesy, Williams y otros, también de la década del 90 e inicios del 2000, que el glifosato no presenta actividad residual en el suelo, no es propenso a lixiviarse, se biodegrada en el suelo con el tiempo y presenta una toxicidad mínima para mamíferos, aves y peces.

En el 2008 se modificó el Decreto N° 18481/97 “Que crea la Comisión de Bioseguridad”, a través del Decreto N° 12706/08 del MAG, debido a la necesidad de una adecuación de la normativa nacional específica en materia de biotecnología. A partir de esta modificación la Comisión de Bioseguridad, pasó a denominarse “Comisión de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal” (COMBIO). La gestión de bioseguridad, se realizó a través de ordenamientos jurídicos pre-existentes, contenidos en las normativas de sanidad vegetal y salud animal, sanidad de semillas, inocuidad alimentaria y el cumplimiento de requisitos ambientales como la evaluación de impactos (Decreto 12706/08, 2008).

El SENAVE, tuvo a su cargo la Secretaría Técnica de la COMBIO en materia vegetal, a partir de su rol de Coordinación de Biotecnología, en virtud del Decreto N° 6070/05. Se encargó de recibir las solicitudes de introducción de OGM y todo lo relacionado a la biotecnología, del relacionamiento con empresas del ámbito vegetal, gestionó la información documental sobre ensayos y liberaciones (Rodas, 2010).

Esta institución, además tuvo a su cargo la facilitación de la información, a través de un sistema público sobre las autorizaciones otorgadas, las actividades con vegetales genéticamente modificados y sus características, exceptuando lo considerado confidencial. La Dirección de Operaciones y el Departamento de Fiscalización de la misma, se encargaron específicamente de inspeccionar, fiscalizar y controlar instalaciones, áreas de liberación y otros espacios donde se almacenara o trabajara con vegetales genéticamente modificados (Rodas, 2010).

La Dirección de Semillas del SENAVE tuvo a su cargo el otorgamiento del Registro Nacional de Cultivares Protegidos y Comerciales (RNCPC). Es decir, una vez que el MAG autorizaba un evento de transformación genética, el SENAVE tenía la potestad de inscribir al evento al RNCPC, si se ajustaba a las disposiciones de la Ley de Semillas (Rodas, 2010). Por su parte, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, dependencia del MSPyBS, era el encargado de evaluar la aptitud alimentaria de los OGM.

Las evaluaciones de impacto ambiental, para la aprobación de los OGM, estuvieron a cargo de la SEAM, institución constituida en autoridad de aplicación de la Ley N° 294 y otras leyes ambientales., en el marco del Protocolo de Cartagena, la SEAM se estableció como punto focal del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y, como tal, coordinó acciones para el cumplimiento del Centro de Intercambio de Informaciones. Por lo tanto, la COMBIO debía remitir a la SEAM informaciones sobre los productos transgénicos.

Mientras tanto, los ensayos regulados a campo fueron conducidos por el Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA), en base a la solicitud de la COMBIO y autorización del MAG. Al final del ensayo regulado, el IPTA presentaba un informe detallado a la COMBIO, con análisis acerca de la eficacia del evento evaluado en los distintos agroecosistemas del país (Rodas, 2010).

La integración y procedimientos internos de la COMBIO se formalizaron a través de resoluciones del MAG. La Comisión estaba facultada a recurrir a asesoramiento técnico, a instituciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, de comprobada experiencia, en los casos necesarios (Galdona, Vázquez Aranda, & Bazzano, 2012).

Basado en estos dictámenes, el MAG tenía la potestad de autorizar la liberación comercial del evento de transformación genética a ser incorporado en la producción agropecuaria y forestal (Ibid).

Hasta el 2012, ningún otro evento transgénico fue liberado comercialmente. Luego del golpe de Estado al gobierno de Fernando Lugo, el gobierno ilegítimo e ilegal de Federico Franco, aprobó en forma “excepcional” la liberación comercial del algodón transgénico, con contenido de eventos MON 531 (Bt) x MON 1445 RR, protegido de insectos lepidópteros y tolerante a glifosato, y MON 1445 (RR) tolerante a glifosato, de Monsanto (Decreto 9503/12, 2012).

Esta aprobación fue ilegal, ya que se realizó sin evaluación de riesgos, sin ensayos regulados, sin proveer información al público, sin los dictámenes obligatorios de: bioseguridad, inocuidad alimentaria, apto animal, conveniencia comercial, sin licencia ambiental, de la normativa entonces vigente, a partir de la promulgación del Decreto N° 9699/12, que creó la nueva Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (CONBIO).

En ese contexto caracterizado por el golpe de Estado, los dictámenes de la CONBIO para la liberación comercial de eventos transgénicos, tomaron estudios provenientes de las empresas a las que éstos pertenecen, sin llevar adelante estudios verdaderamente independientes.

Por ejemplo, el dictamen del evento MON531 (Algodón Bollgard) de la empresa Monsanto Paraguay S.A. señaló sin mayores detalles: “los resultados de los ensayos regulados y el análisis de la evaluación de riesgo señalan que el evento MON531 no presenta riesgos significativos al ambiente, a la salud humana y animal y con un rendimiento superior a su homólogo convencional”.

La aprobación del evento transgénico MON 810, denominado también “Maíz YieldGard”, tomó como argumento “científico” el informe técnico Comité Ad-Hoc GAHER Animal elaborado por representantes del Vice Ministerio de Ganadería, Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal y la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Nacional de Asunción, que resume que el *Bacillus thuringiensis* es la especie donante del gen Cry que codifica para entomotoxina CryIAb. Esta toxina es específica para ciertos lepidópteros y tiene una historia de uso seguro como ingrediente activo en pesticidas mi-

crobianos a base de *Bacillus thuringiensis* usados en la agricultura orgánica, así como en el uso de alimentos derivados de cultivos Bt. Además, ubicaron como argumento lo siguiente: “el maíz ha sido consumido por el hombre de forma segura durante miles de años y tanto la convencional como la MON 810 son igual de nutritivas”.

Por su parte, la CONBIO recomendó la liberación del evento de transformación MON810, en base a la consideración de que el mismo es de “Bajo Riesgo”, debido a que la empresa Monsanto cumplió con el proceso administrativo de la comisión, el plazo establecido para el estudio, y el uso propuesto solicitado (Resolución MAG N° 1.087/11).

Por otro lado, a través de la nota VMC/DGCE/DINCE/N°5248 del 02 de agosto de 2012, el Ministerio de Industria y Comercio presentó un dictamen técnico sobre la conveniencia comercial del evento genética MON 810 de la Empresa Monsanto, basado en los antecedentes “consistentes con la política de apoyo a la biotecnología bajo condiciones de seguridad y en el marco legal vigente”, con una argumentación centrada en la conveniencia comercial de la utilización plena de esta tecnología debido a que “permitirá la obtención de un producto más competitivo destinado a satisfacer la demanda nacional e internacional”.

El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través de la nota INAN N° 2563/12 del 23 de octubre de 2012, remitió un informe técnico sobre la aptitud alimentaria del Evento MON 810, a través del Informe Técnico N° 3/12, basado en la existencia de “sólidos conocimientos sobre la seguridad del uso del maíz en la cadena alimentaria humana”. Por otra parte, en el mismo informe técnico, presentan estudios realizados por colaboradores de Monsanto que señalan “La ausencia de toxicidad encontrada en dichos estudios, confirma que las proteínas no presentan efectos tóxicos para el ser humano ni en animales”.

La argumentación de los estudios a los que los representantes del INAN se remitieron, dice lo siguiente: “La proteína CryIAb no presenta riesgo significativo para la salud humana según su caracterización en el evento MON810 y el estudio de toxicidad aguda oral y de digestibilidad in vitro de la proteína; el evento MON810 no modificó la composición ni el valor nutricional del maíz convencional; los niveles de antinutrientes del maíz portador del evento MON810, se encuentran dentro del rango publicado en la literatura para grano de maíz convencional. No existe evidencia de que el transgén o el evento de transformación cause efectos adversos a la salud humana y animal. La proteína CryIAb expresada en el maíz portador del evento MON810, es fácilmente degradada en fluido digestivo simulado, minimizando cualquier posibilidad de ser absorbida por la mucosa intestinal al ser consumida. No se observaron efectos tóxicos de la proteína CryIAb en los estudios de toxicidad aguda realizados en roedores, aves y rumiantes”.

Para la autorización de la soja transgénica INTACTA RR2 PRO de Monsanto, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tomó la información producida por Monsanto sobre las características del evento, en tanto: “mayor rendimiento, al contener la nueva generación del gen Roundup Ready, el RR2Y que fue obtenido utilizando los métodos más modernos de transformación de plantas y selección de eventos, pudiendo seleccionar un evento con claras ventajas de productividad; efectivo control de las principales orugas que atacan el cultivo de soja (“Oruga medidora”, “Oruga de las leguminosas” y “Barrenador del brote”); amplio control de malezas: contiene la tecnología Roundup Ready, que la protege del herbicida Roundup, el más eficiente control de malezas existente”. Además de ensayos realizados por el equipo de Desarrollo Tecnológico de Monsanto Latinoamérica Sur, que argumenta lo siguiente: “La tecnología INTACTA RR2 PRO permitirá seguir aumentando la productividad del cultivo de soja, reduciendo a su vez el impacto ambiental debido a la menor utilización de insecticidas”.

El 19 de setiembre de 2012, a través del Decreto presidencial N° 9699/12, se creó la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal, esta vez nombrada CONBIO. Con esto, el MAG concentró todo el poder, ya que se constituyó en la Autoridad de aplicación del Decreto. La CONBIO puede sesionar válidamente en forma ordinaria con representantes de solo tres instituciones miembros (Art. 9°) y en forma extraordinaria con cuatro (Art. 10°) en virtud a la Resolución No. 1348/12. Es decir, la función de dictaminar recomendaciones en materia de introducción, ensayos de campo, liberación pre comercial, liberación comercial y otros usos propuestos de OGM, puede ser llevada adelante por tan solo tres instituciones públicas (González, 2015).

Además, en virtud al Art. 19 del Decreto 9699/12, el responsable de otorgar autorizaciones para ensayos regulados, liberaciones pre-comerciales y comerciales, y otros usos propuestos de OGM a ser incorporados en la producción agropecuaria y forestal, es el Ministro de Agricultura y Ganadería. (González, 2015). En el Decreto 9699/12 aparece una nueva figura: la liberación de transgénicos “por vía de la excepción”, a partir de previo dictamen de la CONBIO, cuando exista riesgo grave a la seguridad alimentaria y/o agricultura nacional. A pesar de que dicho decreto no establece como función de esta Comisión dictaminar sobre “riesgo grave de seguridad alimentaria o de la agricultura nacional”. Es decir, queda abierto de acuerdo al arbitrio del MAG (Decreto N° 9699/12, 2012).

Con esto, Federico Franco derogó toda la normativa vigente sobre los procedimientos para la introducción y liberación de semillas transgénicas en el Paraguay, específicamente los Decretos N° 18.481/97, 12.706/08 y 6581/11 (González, 2015).

Hasta la emisión del mismo, para autorizar la liberación comercial de semillas transgénicas era obligatorio el dictamen de Licencia Ambiental. De este

modo, el impacto ambiental de los OGM dejó de ser considerado por parte del Estado. Mientras tanto, el dictamen de Bioseguridad se elabora en plenaria, debiendo para el efecto cada institución presentar sus posiciones por escrito y en formato digital, pudiendo recurrir al asesoramiento de expertos nacionales o internacionales. Sin embargo, no se fijan criterios para abordar las recomendaciones al respecto (Decreto N° 9699/12, 2012).

Los dictámenes respecto a aptitud alimentaria, continúan a cargo de la INAN-MSPyBS; la conveniencia comercial a cargo del MIC, y apto animal de SENACSA como paso previo a la liberación de OGM. Sin embargo, como éstos no cuentan con especificaciones, no es posible saber en qué consisten ni cómo se elaboran los mismos (González, 2015).

El Estado cuenta con un marco legislativo establecido para profundizar el modelo económico extractivista y agroexportador. Tras el golpe al gobierno de Lugo en junio de 2012, de manera “excepcional” se liberaron nuevos eventos transgénicos. En agosto de ese año, a través del decreto 9503/12, se liberó el algodón transgénico de Monsanto, con contenido de eventos tolerantes al glifosato, para la campaña algodонера 2012-2013. Esta acción incurrió en la ilegalidad porque se realizó sin evaluación de riesgos, sin ensayos regulados, sin proveer información al público, ni contar con dictámenes obligatorios de bioseguridad, inocuidad alimentaria, apto animal, conveniencia comercial, ni licencia ambiental, violando el artículo 12 de la Ley 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental”. Además, significó la transgresión del Protocolo de Cartagena (ratificado por Ley 2309/03).

El director del Senave establecido post-golpe de Estado, a través de la Resolución 244/12, también de manera ilegal, autorizó la importación de semillas de algodón transgénico de los eventos liberados previamente. El Ministerio de Agricultura autorizó implementar los procedimientos legales y administrativos correspondientes para la introducción al país de semillas genéticamente modificadas (resolución 585/12), a las empresas Monsanto, BASF, Dow Agros-ciencias, Agrotec y Syngenta. Además, se recreó la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (CONBIO), a través del decreto presidencial 9699/12. A partir de esta modificación, el Ministerio de Agricultura concentró todo el poder. Se legalizó así la figura que establece la liberación de transgénicos “por vía de la excepción”, derogando toda la normativa vigente sobre los procedimientos para la introducción y liberación de semillas transgénicas. A partir de la promulgación de este decreto se autorizaron con inusitada rapidez eventos transgénicos de soja, algodón y maíz de las empresas Monsanto, Basf, Dow Agros-ciencias, Agrotec y Syngenta. En 2017, el entonces presidente Cartes promulgó el decreto 7702, a través del cual permitió el desmonte, siempre y cuando la acción se compensara con la adquisición de los certificados de servicios ambientales, generando deforestación, transgrediendo normativas ambientales nacionales y convenios internacionales.

En ese proceso CONBIO se unió a la Alianza para la Evaluación y Regulación de Riesgos en Bioseguridad, encabezada por la Fundación de Investigación del Instituto Internacional de Ciencias de la Vida (ILSI) un instituto financiado por corporaciones de la industria alimentaria y vinculado a firmas como Kellogg, Kraft, Nestlé y Coca Cola. De acuerdo a varias investigaciones, se trata de un grupo de presión que bajo la fachada de promover la ciencia transparente, busca influir políticas nacionales para proteger los intereses de la industria alimentaria<sup>241</sup>. A partir de esta alianza se han diseñado los protocolos de habilitación de organismos genéticamente modificados. El éxito de los programas aplicados se mide por el número de eventos aprobados, dejando claro el objetivo de acelerar la apertura del mercado nacional a nuevas tecnologías de edición genética (Arrúa, 2022).

En el año 2019 se avanzó en la desregulación de este marco normativo a partir de la promulgación de las Resoluciones del MAG N° 1030 y N° 1071<sup>242</sup>. Con la aplicación de las mismas, en el país la liberación comercial de cultivos genéticamente modificados se respalda fundamentalmente en los antecedentes de liberación de los mismos en terceros países. En otras palabras, el MAG como institución que controla la CONBIO, tiene la potestad institucional de aprobar la liberación comercial de OGM si éstos se encuentran aprobados comercialmente en otros países, llevando adelante tan solo trámites burocráticos.

Los mismos consisten básicamente en: a) completar la evaluación de un formulario, cuyos requisitos procedimentales son meramente descriptivos y, b) presentar la constancia de aprobación comercial y/o para liberación ambiental y consumo humano y animal siguiendo las guías del CODEX Alimentarius<sup>243</sup> en otros países, teniendo en cuenta los estudios que se han realizado en los terceros países donde están aprobados. Con esto se puede afirmar que las políticas de gobierno de Mario Abdo –como continuidad del gobierno de Horacio Cartes– en materia de liberación de eventos transgénicos, se basan en criterios de terceros países, elaborados a su vez, en función a los intereses de las corporaciones transnacionales que producen transgénicos y agrotóxicos a nivel mundial.

Este marco institucional desregulado en materia de liberación de eventos transgénicos, toma particular peligrosidad en este momento debido a la reciente aprobación de la liberación comercial del *trigo transgénico resistente al glufosinato de amonio* (15 veces más tóxico que el glifosato) en Argentina, tal

241 Fuente: <https://usrtk.org/our-investigations/ilsi-is-a-food-industry-lobby-group/> consultado el 26 de agosto 2022

242 Disponibles en: <https://conbio.mag.gov.py/index.php/resoluciones>

243 El Codex Alimentarius, o "Código Alimentario", "es un conjunto de normas, directrices y códigos de prácticas aprobados por la Comisión del Codex Alimentarius. La Comisión, conocida también como CAC, es parte del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y fue establecida por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS)" Disponible en: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/es/>

como lo advertía Carlos Vicente<sup>244</sup>, en la edición anterior de Con la soja al cuello; y la habilitación de la importación de harina producida con el mismo, en Brasil. Con este panorama internacional y la desregulación normativa a nivel nacional, la CONBIO bajo el control del MAG, podría liberar comercialmente el trigo HB4 a partir de meros trámites burocráticos<sup>245</sup>.

En el marco del proceso de desregulación de la liberación comercial de semillas transgénicas llevado adelante en el año 2019 en el país, se habilitó también el registro legal de "productos obtenidos mediante técnicas de mejoramiento" o New Breeding Techniques<sup>246</sup> (NBT). Entre las múltiples técnicas utilizadas en la edición genética, la más extendida es la que se conoce como CRISPR<sup>247</sup>. En general, la misma un tipo de cortador de ADN llamado "Cas9", por lo que se hace referencia a esta técnica como, sistema de edición genética CRISPR-Cas9<sup>248</sup>.

Esto se dio con la promulgación de la Resolución N° 842 del 10 de julio de dicho año. Esta decisión se tomó sin ningún tipo de debate, ni la más mínima mención acerca de las implicancias técnico-políticas de la habilitación de esta tecnología en el territorio nacional. De acuerdo con Silvia Ribeiro<sup>249</sup> (2021) este mismo procedimiento de habilitación de los productos de edición genómica a través de trámites de bioseguridad simplificados y menos estrictos que los que ya existían (o directamente eximiéndolos de la evaluación de bioseguridad), se ha efectuado en otros países de América Latina<sup>250</sup>. De hecho, la propia

244 En memoria de Carlos Vicente, semilla de resistencia para los pueblos

245 Es fundamental mantener la alerta en este sentido ya que implica una emergencia crítica para la producción del pan de cada día en los países del Cono Sur, y representa un enorme riesgo para los bosques y la biodiversidad agroalimentaria a nivel regional, debido a la presión sobre la frontera agrícola como consecuencia del nuevo OGM. Ver en: Frank, Fernando 2021 Informe #1: El pan en manos de las corporaciones. Amenazas a la soberanía en Argentina. Disponible en: <https://www.biodiversidadla.org/Amenazas/TRIGO-TRANSGENICO-HB4-EN-ARGENTINA/Informe-1-El-pan-en-manos-de-las-corporaciones>

246 NBT nuevas técnicas de crianza. "La edición genómica constituye un amplio campo de técnicas de ingeniería genética usadas para editar partes del genoma en casi cualquier organismo vivo. La mayor parte del proceso de edición genética implica la creación de un nuevo producto a partir de cortar o borrar pequeños segmentos de ADN, sin que necesariamente se involucre la transgenie (introducción de genes "extranjeros" desde otras especies). Pese a esto, numerosas investigaciones prueban que las tecnologías de edición genética y sus aplicaciones, claramente encajan en la definición de "organismo modificado", ya sea que inserten, borren o editen secuencias del genoma" GRAIN. 2020. OGM en Asia: ¿Qué está pasando y quiénes están resistiendo? Disponible en: [https://grain.org/e/6867#\\_ftn2](https://grain.org/e/6867#_ftn2) Para mayor información al respecto, consultar en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/11/Sojaalucuello2021-WEB.pdf>, y <https://www.baseis.org.py/edicion-genomica-los-transgenicos-2-0-que-amenazan-la-region/>

247 En español significa: 'repeticiones palindrómicas cortas agrupadas e interespaciadas regularmente'

248 Funciona "como un GPS con tijeras", una construcción de un tipo especial de sonda (modelada según una forma de defensa de las bacterias), que funciona como un 'GPS' para encontrar la secuencia genética donde se quiere intervenir. A esta sonda se le agregan unas tijeras moleculares, que cortan en el sitio indicado. El sistema puede solamente cortar, o cortar y pegar nuevo ADN". Ribeiro, Silvia. 2021 "Asalto corporativo a las semillas". En: Patricia Lizarraga [et al.]. La revolución de una semilla. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo y Fundación Rosa Luxemburgo Cono Sur. Disponible en: <https://rosalux-ba.org/wp-content/uploads/2021/07/2021-La-Revolucion-de-una-Semilla-Adelanto-web.pdf>

249 Investigadora y directora para América Latina de la organización internacional Grupo de Acción sobre Erosión, Tecnología y Concentración (ETC).

250 Tales como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Guatemala y Costa Rica.

denominación ha sido construida con el objetivo deliberado de no relacionarse con los “transgénicos”, a fin de evitar filtros de bioseguridad<sup>251</sup>.

De acuerdo a datos proveídos por el Departamento de Protección y Uso de Variedades de la Dirección de Semillas (DISE), y del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), en el país no se ha presentado hasta el momento (julio 2022) ninguna solicitud de inscripción de variedades/híbridos con edición genómica, en los Registros de Cultivares Protegidos ni en los Registros de Cultivares Comerciales<sup>252</sup>.

Esta avanzada biotecnológica del agronegocio constituye una verdadera amenaza para la biodiversidad agroalimentaria de los territorios, ya que tiene la capacidad de “engañar a las leyes naturales de la herencia y forzar a que los genes introducidos en un organismo sean heredados a toda una población o incluso, si funciona, a toda una especie”<sup>253</sup>. En otras palabras, plantas, insectos, nematodos, ácaros, polillas y otras especies, consideradas como “plagas” y “malezas” por las corporaciones, podrán ser susceptibles a ciertos agrotóxicos<sup>254</sup>, o incluso extintos<sup>255</sup>.

Ello vulnera todavía más la crisis ecológica en la que se encuentra el planeta, en un contexto donde las principales corporaciones transnacionales<sup>256</sup>, entre las que se encuentran Bayer-Monsanto, DuPont, Corteva, Syngenta y BASF, tienen licencias y patentes para usos agrícolas de CRISPR<sup>257</sup>.

251 Ribeiro, Silvia. 2021. “Asalto corporativo a las semillas”. En: Patricia Lizarraga [et al.]. La revolución de una semilla. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo y Fundación Rosa Luxemburgo Cono Sur. Disponible en: <https://rosalux-ba.org/wp-content/uploads/2021/07/2021-La-Revolucion-de-una-Semilla-Adelanto-web.pdf>

252 Información disponible en: <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/58618>

253 Grupo ETC 2019 Exterminadores en el campo. Impulsores genéticos: cómo favorecen la agricultura industrial y amenazan la soberanía alimentaria. Disponible en: [https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/o\\_forcing\\_the\\_farm\\_spa-web-secured\\_8\\_feb\\_2019.pdf](https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/o_forcing_the_farm_spa-web-secured_8_feb_2019.pdf)

254 Como el glifosato, glufosinato de amonio y otros

255 Para más información: <https://mx.boell.org/es/2021/08/12/nuevas-biotecnologias-viejos-agrotoxicos-un-modelo-insostenible-que-avanza-y-requiere-de>

256 En este marco, en una investigación, el grupo ETC 2019 ha encontrado que existen más de 500 usos posibles destinados a la agroindustria, entre los que se encuentran aplicaciones de esta tecnología en combinación con decenas de agrotóxicos.

257 Deering, Julie (2018) Who Owns CRISPR? Seed World. Disponible en <https://seedworld.com/who-owns-crispr/>

Con este proceso, en Paraguay se ha acelerado el número de permisos de OGM aprobados<sup>258</sup>. Entre agosto de 2021 y febrero de 2022 se han aprobado un total de siete (7) nuevos Organismos Genéticamente Modificados (OGM), de cultivos de maíz 6 y de soja 1. Al sumar la cantidad de OGM liberados en este proceso, con la masiva liberación dada en el año 2019, el resultado representa más del 40% del total de transgénicos liberados a partir del año 2004. Es decir, en tan solo tres años, se han liberado más OGM que en casi dos décadas. Actualmente en el país existe un total de 48 OGM liberados comercialmente, entre los cuales 30 de ellos corresponden a cultivos de maíz (62,5%), 10 a soja (20,8%) y 8 a algodón (16,7%). El 85,4% de los eventos transgénicos liberados en el país, pertenece a las cuatro corporaciones transnacionales del agronegocio que actualmente son dueñas de todas las semillas transgénicas comerciales a nivel mundial; así en el país el 35,4% de los eventos transgénicos son propiedad de Monsanto, el 22,9% de Syngenta, el 14,5% de Dow Agrosiences y el 12,5% de BASF. (Grupo ETC, 2020)<sup>259</sup>.

258 A contramano de lo que ocurre a nivel global, donde se visibiliza una disminución relativa de este proceso.

259 A partir de las megafusiones corporativas llevadas adelante recientemente (2017-2018). En conjunto controlan más de la mitad del mercado global. Una parte importante de las acciones de cada una de las corporaciones fusionadas se encuentran bajo el control de gigantes gestores de inversión como BlackRock y otros. Ver en: <https://www.biodiversidadla.org/Atlas>

**Tabla 39. Listado de eventos con modificación genética liberados comercialmente en el país**

Año	Cultivo	Empresa	Res. MAG	Evento Liberado	Otra denominación	Genes expresados	Características conferidas
2001	Soja	Monsanto	631/01	MON40-3-2	Soja RR	cp4epsps	Tolerancia al herbicida glifosato.
2011	Algodón	Monsanto	2072/11	MON531*	Algodón Bollgard I	cry1 Ac	Resistencia a lepidópteros.
2012	Maíz	Dow Agrosiences	890/12	TC1507*	Herculex	cry1F y pat	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio.
2012	Maíz	Monsanto	888/12	MON810*	Maíz YieldGard	cry1Ab	Resistencia a lepidópteros
2012	Maíz	Monsanto	889/12	MON89034 x MON88017**	VT3Pro	cry1A.105 y cry2Ab2 cry3Bb, cp4epsps	Resistencia a lepidópteros y coleópteros; Tolerancia al herbicida glifosato.
2012	Maíz	Syngenta	891/12	BT11*	-	cry1Ab, pat	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio.
2013	Maíz	Monsanto	816/13	MON89034*	VtPro	cry1A.105 y cry2Ab2	Resistencia a lepidópteros.
2013	Algodón	Monsanto	814/13	MON531 x MON1445*	Algodón BG1 RR	cry1 Ac, cp4e, epsps	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia al herbicida glifosato.
2013	Algodón	Monsanto	814/13	MON1445	Algodón RR	cp4 epsps	Tolerancia al herbicida glifosato.
2013	Soja	Monsanto	153/13	MON87701 x MON89788*	Soja Intacta o BTRR2Y	cry1Ac y cp4nno del cp4epsps	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia al herbicida glifosato.
2014	Soja	Basf	247/14	CV127 BPS-CV127-9		csr1-2	Tolerancia al herbicida Imidazolinona.
2014	Maíz	Dow Agrosiences	252/14	MON89034 x TC1507 x NK603**	Power core	cry1A.105, cry2Ab2, cry1F, pat, cp4 epsps	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia a los herbicidas glufosinato de amonio y glifosato.
2014	Maíz	Monsanto	19/14	NK603	Maíz RR	cp4 epsps	Tolerancia al herbicida glifosato.
2014	Maíz	Syngenta	241/14	MIR162*	-	vip3A19	Resistencia a lepidópteros.
2015	Maíz	Agar cros	669/15	MIR162 x BT11**	-	cry1Ab , cp4, epsps, vip3A920, pat , cry1F, pmi	Protección a ciertos lepidópteros; Tolerancia a los herbicidas glufosinato de amonio y glifosato
2015	Maíz	Agar cros	669/15	TC1507 x MON810 x MIR162 x NK603	-	cry1Ab , cp4 epsps, vip3A920,pat , cry1F, pmi	Protección a ciertos lepidópteros; Tolerancia a los herbicidas glufosinato de amonio y glifosato
2015	Maíz	Agrotec	669/15	MIR162 x BT11**	-	-	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio.
2015	Maíz	Agrotec	669/15	MIR162 x BT11**	-	cry1Ab, cry1F, pat	Protección a ciertos lepidópteros; Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio.
2015	Maíz	Agrotec	669/15	MIR162 x BT11**	-	cry1Ab x cry1F, pat, cp4 epsps	Protección a ciertos lepidópteros; Tolerancia a los herbicidas glufosinato de amonio y glifosato.
2015	Maíz	Syngenta	669/15	MIR162 x BT11**	-	vip3A19, cry1Ab, pat	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia al herbicida glufosinato de amonio.

Año	Cultivo	Empresa	Res. MAG	Evento Liberado	Otra denominación	Genes expresados	Características conferidas
2015	Maíz	Syngenta	669/15	MIR162 x BT11**	-	vip3A920, cry1Ab, pat, pmi y mepsps	Protección a ciertos lepidópteros; Tolerancia a los herbicidas glufosinato de amonio y glifosato.
2015	Maíz	Syngenta	669/15	MIR162 x BT11**	-	-	
2015	Maíz	Syngenta	669/15	MIR162 x BT11**	-	vip3A19, pmi y mepsps	Protección al ataque de ciertos lepidópteros; Tolerancia al herbicida glifosato.
2015	Maíz	Syngenta	669/15	MIR162 x BT11**	-	cry1Ab, pat, pmi y mepsps	Protección a ciertos lepidópteros; Tolerancia a los herbicidas glufosinato de amonio y glifosato.
2017	Maíz	Dow Agrosiences	1469/17	MON89034 x TC1507x NK603 x MIR162**	-	cry1A.105, cry2Ab2, cry1F, pat, cp4 epsps, vip3A19	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia a los herbicidas glufosinato de amonio y glifosato.
2017	Algodón	Monsanto	1473/17	MON15985 x MON 88913***	-	cp4 epsps, cry1Ac, cry2Ab2	Resistencia a lepidópteros; Tolerancia al herbicida glifosato.
2018	Algodón	Monsanto	188/18	MON15985***	-	cry1 Ac, cry2Ab2	Resistencia a lepidópteros.
2018	Algodón	Monsanto	188/18	MON 88913***	-	cp4 epsps	Tolerancia al herbicida glifosato.
2019	Algodón	Basf	278/19		-	-	TH (glifosato y glufosinato de amonio)
2019	Soja	Basf	268/19	IND-00410-5	-	-	TH (glifosato e Isoxaflutole)
2019	Maíz	Dow Agrosiences	271/19	MON 87424	-	-	TH (glufosinato de amonio, 2,4 D, haloxifop, Glifosato)
2019	Soja	Dow Agrosiences	274/19	MON89788 MON87708	-	-	TH (glufosinato de amonio, 2,4D, haloxifop)
2019	Soja	Dow Agrosiences	275/19	MON 87751 Y MON 87708 TI	-	-	TH (dicamba y glifosato)
2019	Soja	Indear	269/19	SYHTOH2	-	-	TH; Tolerante a sequía
2019	Maíz	Monsanto	272/19	MON 87427 Y MON87411	-	-	TH (glifosato); TI (Lepidópteros y Coleópteros);
2019	Maíz	Monsanto	277/19	FG72 Y A5547	-	-	TI (Lepidópteros); TH (glufosinato de amonio, glifosato y dicamba)
2019	Soja	Monsanto	276/19	GHB11	-	-	TH (glifosato y dicamba)
2019	Maíz	Syngenta	267/19	MZHGoJG TH	-	-	TI (Lepidópteros), TH (glifosato y glufosinato de amonio)
2019	Maíz	Syngenta	270/19	DAS-40278-9	-	-	TH (glifosato y glufosinato de amonio)
2019	Soja	Syngenta y Basf	273/19	DAS 81419-2 Y DAS-44406-6	-	-	TH (glifosato)

Fuente: Senave, 2022 <sup>260</sup>

260 Disponible en: <http://web.senave.gov.py:8081/docs/Listado%20de%20eventos%20liberados%20comercialmente%20en%20el%20pais-2019.pdf>

## 4.6 Características del Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA)

En 1943, el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA), agencia del gobierno de los EE.UU., creó el Instituto Agronómico Nacional (IAN) centrado en la investigación agrícola, principalmente en trigo, soja, frijoles, maíz, sorgo, cítricos, algodón, tabaco y pastos

En 1966, en el contexto de la “revolución verde”, los créditos de la Alianza para el Progreso patrocinados por el gobierno de Estados Unidos, y el Plan Nacional del Trigo, el MAG reorganizó las funciones del STICA y lo transfirió a la Dirección de Investigación y Extensión Agropecuaria y Forestal (DIEAF). Así se crearon diez campos experimentales ubicados en zonas agroecológicas estratégicas, donde se fortalecieron programas de producción de algodón, trigo, soja y maíz, a partir de la capacitación en el exterior (principalmente Estados Unidos) de técnicos agrícolas. Como resultado de este proceso, se adaptaron variedades de algodón, soja y maíz a las condiciones climáticas del país, y se estudió la autosuficiencia del trigo.

Con la entrada del neoliberalismo en la década del 90, se redefinió la estructura del MAG, y la DIEAF se convirtió en la Dirección de Investigación Agrícola (DIA). En este periodo, que marcó el inicio de la imposición de la biotecnología transgénica como modo de producción agrícola, se desarrollaron modificaciones institucionales de manera a preparar el terreno para el registro y regulación de los organismos genéticamente modificados

A partir de estas tres instituciones se creó el Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola - IPTA, por Ley de la Nación N° 3788 de fecha 21 de mayo del 2010, con personería jurídica autárquica de derecho público vinculada con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El IPTA juega un papel fundamental en la funcionalidad del uso de eventos modificados genéticamente en el proceso productivo de la agricultura empresarial, impulsando por un lado, la detección cualitativa de OGM mediante la técnica de reacción en cadena de la polimerasa (PCR), y la detección de eventos transgénicos para ingreso al país; estas actividades permiten mantener la rentabilidad del uso de biotecnología. Para asegurar la adaptación y mejoramiento de las variedades de plantas, el IPTA cuenta con once Centros de Investigación, de los cuales tres son Centros Experimentales, y ocho son Campos de Experimentación.

Además, es la entidad encargada de realizar los ensayos regulados de OGM con y para las multinacionales del agronegocio. Si bien es financiada a través del presupuesto general de la nación, recibe importantes donaciones de agencias de cooperación internacional, y fondos del sector privado a través, principalmente, de convenios o cartas de entendimiento.

La tecnología agrícola se institucionalizó en el país de manera tardía con respecto a los países de la región, lo cual se refleja en la dotación de recursos humanos y los recursos de financiamiento con que cuenta para desarrollar sus programas de investigación. Sus antecedentes se remontan a 1943, año en el cual el Servicio Técnico de Cooperación Agrícola (STICA), creó el Instituto Agronómico Nacional (IAN), con el objetivo de realizar estudios agrícolas en trigo, soja, maíz, sorgo, cítricos, algodón, tabaco y pastos.

Actualmente el IPTA, cuenta con un Programa de Investigación en Biotecnología, que consta de tres componentes: investigación, transferencia, y servicios. El componente de investigación desarrolla estudios sobre identificación de genes de interés en soja y variedades clonales de stevia; tiene como objetivo aumentar la eficiencia de sistemas de producción con características entendidas como económicamente importantes para la oligarquía terrateniente paraguaya aliada a las corporaciones transnacionales.

En el marco de una Alianza Público Privada (APP) entre el IPTA y el Instituto de Biotecnología Agrícola (INBIO), se desarrolló el Programa de Fortalecimiento de la Investigación de Soja, llamado “SOJAPAR, soja paraguaya”<sup>261</sup>. El INBIO tiene el objetivo de impulsar el desarrollo de la investigación de biotecnología nacional, promover un adecuado acceso al país de los productos derivados de la biotecnología agropecuaria y la incorporación ordenada de los mismos a la producción nacional. Está conformado por gremios de la producción (Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), Asociación de Productores de semillas del Paraguay (APROSEMP), Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), Federación de Cooperativas de la Producción (FECOPROD), Asociación de Productores de Soja, Oleaginosas y Cereales del Paraguay (APS), Central Nacional de Cooperativas (UNICOOP), Asociación Paraguaya de Obtentores Vegetales (PARPOV)).

Este proyecto denominado “SOJAPAR” tiene el objetivo de crear, en laboratorios nacionales, variedades nacionales de soja transgénica, y líneas de trabajo establecidas de acuerdo a la problemática que atraviesan los productos de monocultivos transgénicos: resistencia a plagas, mayor rendimiento, resistencia a condiciones de stress abióticos, la roya de la soja y macrophomina.

### Proyectos de investigación desarrollados en el IPTA. Biotecnología y APP

El Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola, que lleva adelante el Programa de Investigación de Soja, argumenta que la nueva variedad, SOJAPAR R34, se desarrolló en base a las necesidades de los productores, y que, en vir-

<sup>261</sup> Así como el Plan Nacional del Trigo, en conjunto con CAPECO.

tud a los estudios realizados, se adapta a las diversas regiones de producción. INBIO, sostiene que la economía paraguaya puede crecer de la mano de la tecnología y la investigación en OGM. La investigación y los avances registrados en el mejoramiento genético de las semillas permitieron obtener variedades de soja con potencial de rendimiento superiores, con resistencia a plagas y enfermedades, entre otras características (La Nación, 2018).

De acuerdo a los estudios del IPTA, la nueva variedad Sojapar R34, adquiere un componente importante que los agricultores solicitan, que es la mayor precocidad para reducir el ciclo productivo y aspirar a escapar de ciertos estreses que pudieran presentarse en el desarrollo de la planta.

Por ejemplo, los estudios de la Soja PAR R19, fueron realizados en 11 ha, con el objetivo de obtener más cantidad de semillas. Su rendimiento promedio resultó en 4000 kg/ha, con una sola aplicación de fungicida. En cuanto a aplicación de fungicidas contra roya, depende de la época de siembra del cultivo.

Las nuevas líneas de investigación que se están desarrollando, apuntan a lanzar materiales con más de un gen de resistencia en el futuro, tratando de brindar mayor protección a la planta de posibles mutaciones de las razas de roya existentes. El objetivo es sumar tres genes más al Rpp4, de tal forma a que el productor pueda tener una herramienta útil para estas condiciones extremas en donde no se puede aplicar fungicidas por falta de piso, en donde la resistencia genética ayuda a retrasar la primera aplicación y, en consecuencia, ahorrar por lo menos un par de aplicaciones durante todo el ciclo.

Otro de los elementos del discurso de quienes trabajan en el desarrollo científico de OGM en Paraguay, tiene que ver con el tiempo de trabajo que requiere un proceso de obtención de esta variedad. Sostienen que “la biotecnología vegetal permite la transferencia de una mayor variedad de información genética de manera más precisa y controlada”. Con SOJAPAR se tiene el objetivo de conquistar mercados, más allá de Paraguay. “En este momento se están haciendo los ensayos de validación en Brasil, con intenciones también de hacer las evaluaciones en Uruguay, Bolivia” (La Nación, 2018).

Las nuevas variedades registradas a partir de los trabajos del IPTA, son principalmente rubros del agronegocio: 4 variedades de trigo adaptadas a las condiciones climáticas del Paraguay, 3 líneas avanzadas de soja en proceso de inscripción y lanzamiento al mercado, 10 variedades de arroz élite en banco de germoplasma in vivo, 7 variedades de arroz introducidas de Corea del Sur, en proceso de evaluación agronómica<sup>262</sup>.

<sup>262</sup> Así como también 158 variedades de caña de azúcar en banco de germoplasma in vivo de diferentes regiones cañeras, con el objetivo de preservar materiales genéticos, disponibles en el Campo Experimental Natalicio Talavera. 166 líneas de S2 a S8 de avatí morotí. 60 líneas de S1 de maíz dulce y 60 híbridos de avatí morotí. 26 materiales híbridos de maíz en ensayos de evaluación agronómica y de calidad de híbridos comerciales. 11 materiales de sorgo en ensayos de evaluación agronómica y de calidad de híbridos comerciales.

En tal sentido, es importante advertir que el sector privado local, a través de las cooperativas y gremios de la producción, tienen programas de desarrollo tecnológico llevados adelante, sobre todo, a partir de la importación de tecnología producida por las corporaciones transnacionales (Monsanto, BASF, Du Pont, Syngenta, etc.). Investigaciones con mayor nivel de sofisticación se vinculan a instituciones extranjeras, sobre todo de Brasil.

Las instituciones estatales dedicadas a la investigación en temas agrícolas están moldeadas por los intereses de las corporaciones del agronegocio. De hecho, por citar un ejemplo emblemático, la Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes (CAFYF), cuyos miembros son las empresas transnacionales que en Paraguay manejan el mercado de OGM: BASF, Bayer CropScience, Syngenta, Monsanto, CORTEVA Agriscience, tiene alianzas para desarrollar capacitaciones técnicas con la Facultad de Ciencias Agrarias, también con la Dirección de Extensión Agraria, el SENAVE, el Centro Nacional de Toxicología y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Dicha Cámara, tuvo a su cargo capacitaciones sobre el Uso y Manejo Correcto de Plaguicidas, desde 1999. En forma directa capacitó a los agentes de la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de las Cooperativas y de profesores y alumnos de escuelas y colegios de las zonas productivas.

En tal sentido, las empresas transnacionales del agronegocio, como Monsanto, investigan y desarrollan técnicas y procedimientos bajo patente en los campos de estadística, computación, técnicas de extracción de ADN, técnicas de transferencia genética y métodos moleculares de análisis y predicción genética, en tres áreas de negocios: semillas, biotecnología y agroquímicos, para los tres cultivos que tienen eventos transgénicos liberados comercialmente en el país: soja, maíz y algodón. El principal programa de investigación es el mejoramiento genético a partir de las tecnologías que se encuentran en Brasil y Argentina. Un eje central de investigación de Monsanto es la generación de híbridos naturales de maíz en Paraguay, con miras a aumentar los rendimientos del rubro.

En el país -a partir del año 2007- estudiantes de la Cátedra de Protección Vegetal de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción, han participado de los eventos de presentación relacionados con el Uso y Manejo correcto de Plaguicidas. En la actualidad, con el apoyo de la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del SENAVE y del Centro Nacional de Toxicología, las capacitaciones se realizan en los distintos departamentos del país.

Por su parte CAFYF ha realizado capacitaciones locales para técnicos del SENAVE sobre informaciones actualizadas acerca de bioseguridad e intercambiaron ideas con los profesionales de las empresas privadas; además capacitaciones acerca de mitigación y gestión de Riesgos de Plaguicidas Alta-

mente Peligrosos (HHPs) y Límites Máximos de Residuos; buenas Prácticas en el Uso y Manejo de Defensivos Agrícolas, dirigido también a técnicos del MAG, de 20 Centros de Desarrollo Agropecuario (CDA), de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG); comercio de Defensivos Agrícolas, en la EXPO 2018.

Incluso la CAFYF suscribió un acuerdo marco con el SENAIVE, de cooperación interinstitucional el 10 de enero de 2019, con el objetivo de colaborar en el intercambio de conocimientos y el aprovechamiento de recursos disponibles, de manera a fortalecer los vínculos entre el sector privado y el gobierno.

Es decir, las corporaciones transnacionales del agronegocio -a partir del desarrollo científico de las tecnologías con las que acumulan riquezas en el territorio nacional por la extracción de sus recursos- formulan los contenidos técnicos que, a su vez, demarcan el desarrollo de las políticas públicas en materia agrícola.

El sector privado local, a través de las cooperativas y gremios de la producción, tiene programas de desarrollo tecnológico sobre todo a partir de la importación de tecnología producida por las transnacionales. Investigaciones con mayor nivel de sofisticación se vinculan a instituciones extranjeras, sobre todo de Brasil (Portillo, 2018).

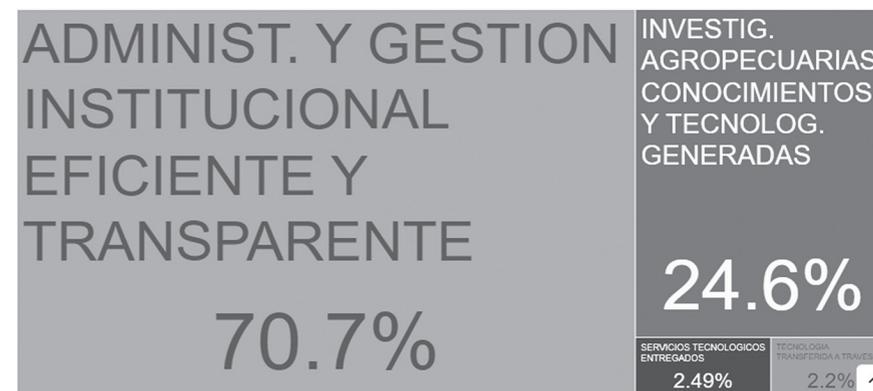
## Presupuesto del IPTA

Del mismo modo que el observado en las demás instituciones, el presupuesto del IPTA se destina fundamentalmente a los gastos administrativos, llegando éste a concentrar el 70.7% del gasto de la institución, dejando por detrás, lo destinado a la investigación de procesos y tecnologías con un 24.6% del presupuesto y muy por detrás, lo destinado a la entrega y transferencia de la tecnología desarrollada con menos del 2.5 % del presupuesto.

Al desglosar los gastos administrativos se observa que 57.4% del gasto es destinado netamente a sueldos de funcionarios, además se observan otros gastos vinculados a éste como los aguinaldos, honorarios profesionales, bonificaciones, jornales, subsidios y otros.

Asimismo del 24.6% orientado a los proyectos de investigación, el 23.7% va a jornales, 11.3 % a seguros médicos, 6.53% a honorarios profesionales, 4.75% a bonificaciones, 3.68% a viáticos, etc. Por detrás quedan los gastos en consultorías y asesorías para las investigaciones (3.63%), las herramientas, aparatos e instrumentos (2.56%) y la contratación del personal técnico con apenas 1.83% del gasto. La misma distribución de los gastos se observa en todos los destinos del presupuesto, los cuales se detallan en los siguientes gráficos

Gráfico 19. Composición del presupuesto del IPTA por objeto de gasto 2022



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

Gráfico 20. Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado a los gastos administrativos



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

**Gráfico 21. Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado a las Investigaciones agropecuarias, de generación de conocimientos y tecnologías**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

**Gráfico 22. Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado a la transferencia de Tecnología**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

**Gráfico 23. Detalle de la distribución del presupuesto del IPTA destinado los servicios tecnológicos**



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

## Consejo Asesor del IPTA

El consejo asesor del IPTA está formado fundamentalmente por actores vinculados a los gremios de la producción entre los que se encuentra actualmente, Héctor Cristaldo, representante del sector Agrícola y presidente de la unión de gremios de la Producción: Arnaldo Decoud Aranda, de la Asociación Rural del Paraguay; Luis Enrique Cubilla, Representante del sector Agroindustrial. Vinculado a CAPECO y FEPASIDIAS, Ricardo Felippo, presidente del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y, vinculado a la UIP y Alfredo Molinas, representante del Sector Forestal, Ex Ministro de Agricultura y de Ambiente de Paraguay; y actualmente Asesor Agroambiental de la presidencia, de la UGP y profesor de posgrado de Agronegocios y Gestión Ambiental de la Universidad San Carlos.

### *La investigación para la agricultura*

En este marco, los referentes científicos del país que defienden los OGM son ingenieros/as agrónomos/as, biólogos, y especialistas en áreas afines, que trabajan en diferentes instancias gubernamentales –como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Servicio Nacional de Sanidad Vegetal y la Semillas (SENAVE), el Instituto Paraguayo de Tecnología Agrícola (IPTA), o la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA) –que se encuentran vinculadas al desa-

rollo de investigaciones en biotecnología, y por lo tanto, a las empresas del agronegocio.

Los intereses de las grandes empresas del agronegocio son prioritarios, en la mayoría de estos estudios, a través del financiamiento que las investigaciones reciben de parte de las mismas, como también de las propias estructuras institucionales configuradas en sintonía a los requerimientos de éstas. Esto se puede ver en:

La Facultad de Ciencias Agrarias, cuya agenda de investigación se construyó en torno a los lineamientos de las instituciones financiadoras, de las demandas del sector privado, y a partir de la validación de tecnologías importadas (Portillo, 2018).

En la FCA, existen históricamente mecanismos de control del modelo educativo por parte de los agronegocios, a través de, por un lado, financiamiento y apoyo a eventos e intercambios, como congresos, seminarios, simposios, presentaciones, giras de estudio, días de campo, ferias, etc. (Portillo, 2018).

Por otro lado, convenios y/o acuerdos de cooperación formales a partir de los cuales se realizan proyectos de investigación y extensión con instituciones públicas, cooperativas de producción agropecuaria, gremios empresariales de la producción, empresas agropecuarias, etc. Con esto, el grado de cooperación dentro de las distintas instituciones que ejercen diferentes funciones dentro de las cadenas productivas del agronegocio, a partir de actividades científicas dentro la FCA de la UNA (Portillo, 2018).

- Imposición de modificaciones al proceso de aprobación y financiamiento de los diferentes proyectos de investigación del Programa ProCiencia, por parte de los gremios empresariales miembros del CONACYT. El filtro inicial de los proyectos de investigación, estará dado por los miembros del Consejo de CONACYT, donde los gremios empresariales del agronegocio ocupan cuatro lugares (Unión Industrial del Paraguay (UIP), Asociación Rural del Paraguay (ARP), Federación de la Industria, la Producción y el Comercio (FEPRINCO), Asociación Paraguaya para la Calidad (APC)).
- Marco jurídico que regula las condiciones en materia de investigación, desarrollo, comercialización y uso de plaguicidas. La Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes (CAFYF), -cuyos miembros son todas las empresas transnacionales que en Paraguay manejan el mercado de OGM- participó a través de cooperación técnica y el apoyo logístico en las siguientes regulaciones:
- Propuesta de la creación del nuevo ente regulatorio, el SENAVE aprobada como Ley N° 2459 “Que crea el SENAVE”. La propuesta de la Ley de Agroquímicos, aprobada como Ley N° 3742 “De Agroquímicos”.
- La propuesta de la Resolución del nuevo sistema de registros de productos fitosanitarios por equivalencia, aprobada como Resolución N°

446 del SENAVE; el manual de procedimientos de esta regulación; la propuesta de estructuración del SENAVE.

Con ello se puede visibilizar que la producción de conocimiento científico, en tanto actividad económica, se constituye en constructora de sentido común, es decir, es parte del aparato de hegemonía de los grupos dominantes y, a partir de ello, legitima las prácticas que benefician a sus intereses. Por lo tanto, el quehacer científico está permeado indefectiblemente por lo político, ya que en su interior se dan disputas de intereses de los diferentes sectores sociales.

Si bien el trabajo científico ha estado históricamente relegado en Paraguay, a partir del 2008 se abre un camino de promoción efectiva de investigaciones científicas independientes con recursos del Estado, desde el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología CONACYT. Su misión es, en virtud a las leyes Nos. 2279/03 y 1028/97, promover la investigación científica y tecnológica, la generación, difusión y transferencia del conocimiento; la invención, la innovación, el desarrollo de tecnologías nacionales y la gestión en materia de ciencia, tecnología e innovación.

Actualmente en Paraguay existen cinco entidades-instituciones dedicadas a tareas de investigación y desarrollo en el sector agropecuario. El Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA) reúne cerca del 60% de los investigadores agropecuarios del país. Su sede en San Lorenzo administra 3 centros de investigación y 8 campos experimentales, distribuidos por todo el país. Los investigadores del IPTA focalizan principalmente sus investigaciones en los cultivos (trigo, soja, maíz, frutas y hortalizas). Si bien también dispone de mandato para la investigación ganadera, emplea relativamente pocos investigadores para este sector (Stads *et al.*, 2016).

**Tabla 40. Distribución porcentual de los gastos en I+D por objetivo socioeconómico en Paraguay 2001-2016**

Objetivo socioeconómico	2001	2008	2016
1.Exploración y explotación de la Tierra	..	0,7%	1,0%
2.Infraestructuras y ordenación del territorio	..	0,3%	0,5%
3.Control y protección del medio ambiente	0,5%	6,7%	14,8%
4.Protección y mejora de la salud humana	2,90%	21,4%	15,0%
5. Producción, distribución y utilización racional de la energía	0,3%	2,1%	0,9%
6. Producción y tecnología agrícola	52,4%	46,5%	28,4%
7.Producción y tecnología industrial	3,3%	6,1%	9,9%
8.Estructuras y relaciones sociales	21,0%	3,7%	12,6%
9.Exploración y explotación del espacio	0,2%	..	0,0%
10.Investigación no orientada	19,0%	11,2%	3,1%
11.Otra investigación civil	..	1,4%	13,5%
12.Defensa	0,4%	..	0,3%

Fuente: CONACYT – UNESCO 2018

**Tabla 41. Distribución porcentual de los gastos I+D por tipo de investigación y por campo principal de conocimiento en Paraguay 2001-2016**

Gastos en I+D	2001	2008	2016
Por tipo de investigación			
Investigación básica o fundamental	16,1%	16,0%	15,9%
Investigación aplicada	54,4%	78,3%	73,2%
Desarrollo experimental	29,6%	5,7%	11,0%
Por campo principal de conocimiento			
Ciencias exactas y naturales	18,2%	15,0%	18,6%
Ingeniería y tecnología	2,3%	3,6%	15,2%
Ciencias médicas y de la salud	8,1%	22,3%	17,7%
Ciencias agropecuarias	38,7%	46,5%	32,8%
Ciencias Sociales	25,7%	11,5%	13,5%
Humanidades	7,1%	1,2%	2,3%

Fuente: CONACYT – UNESCO 2018

**Tabla 42. Distribución de las categorizaciones del programa PRONII por campo principal de conocimiento y por sexo 2018**

Área	Hombres	Mujeres	Total
Ciencias agropecuarias	127	108	235
Ciencias médicas y de la Salud	64	165	229
Ciencias Sociales y humanas**	89	68	157
Ingeniería y tecnología***	100	21	121
Total	380	362	742
Porcentaje total	51,2%	48,8	100,0%

Nota:

\*Incluye investigadores/as de áreas biológicas que deberían ser parte del campo ciencias exactas y naturales;

\*\*Combinación de ciencias sociales y humanidades,

\*\*\*Incluye Investigadores/as que corresponden al campo de las ciencias exactas y naturales.

Fuente: CONACYT – UNESCO 2018

En este marco, el 2 de abril de 2019, los gremios empresariales miembros del espacio impusieron modificaciones al proceso de aprobación y financiamientos de los diferentes proyectos de investigación del Programa ProCiencia. El cambio más significativo en términos científicos es que el Consejo será el órgano encargado de brindar su acuerdo al proyecto de investigación, previa evaluación de pares científicos internacionales, es decir, el filtro inicial de los proyectos de investigación, estará dado por los miembros del Consejo de CONACYT, donde los gremios empresariales del agronegocio ocupan cuatro lugares (Unión Industrial del Paraguay (UIP), Asociación Rural del Paraguay (ARP), Federación de la Industria, la Producción y el Comercio (FEPRINCO), Asociación Paraguaya para la Calidad (APC)) (Ortiz, 2019).

Por otra parte, el Consejo resolvió frenar la financiación de proyectos de investigación que se encontraban en plena ejecución, sin existir ningún tipo de denuncia formal, ni aclarar cuáles son estos proyectos. La medida fue tomada en un contexto marcado por fuertes ataques contra los proyectos de investigación financiados por CONACYT, de aquellas entidades vinculadas a las Ciencias Sociales y otras, cuyos resultados generaron molestias en sectores vinculados a partidos conservadores y al agronegocio (Ibid).

Los ataques iniciales provinieron del Abogado José Milciades Benítez Yambay -miembro y Apoderado del Partido Patria Querida- espacio que representa los intereses de la oligarquía terrateniente paraguaya, financiado por empresarios del agronegocio y vinculado abiertamente a la cúpula de la Iglesia Católica, y que actualmente se encuentra relacionado con el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil (Ibid).

De acuerdo a las declaraciones de este actor político, el CONACYT se encuentra financiando propaganda ideológica, haciendo recortes mediocres de investigaciones elaboradas por un gran abanico de organizaciones no gubernamentales, centros de estudios y universidades, que fueron adjudicadas con los fondos. La medida mencionada, fue propuesta por el Abog. José Matto, representante de las Centrales Sindicales en el Consejo. Además, Matto es Convencional Titular del Partido Colorado por la Seccional 39 (Ibid).

## 4.7 Características del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)

El Instituto de Bienestar Rural (IBR) fue sustituido por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) en el año 2004, mismo año en el que se liberó la soja transgénica RR1, y la misma representaba el 11% del PIB nacional de manera fraudulenta.

## Antecedentes de la creación del INDERT

Es importante mencionar como antecedente que el IBR constituyó la principal oficina del Partido Colorado a partir de una red de clientelismo prebendario a nivel rural (Turner, 1993; Hetherington, 2014). El IBR se fundó como parte del programa de colonización, a partir del cual se sancionaron dos leyes estratégicas para el proceso controlado de distribución de tierras<sup>263</sup>. La Ley de “Reforma Agraria” o Ley N° 854/63 que creó el Estatuto Agrario modelado de acuerdo a las recomendaciones de la Alianza para el Progreso, en reemplazo al de 1940. Este Estatuto creó el Instituto de Bienestar Rural (IBR) a partir de la sanción de la Ley N° 852/63, reemplazando al Instituto de Reforma Agraria (IRA) de 1951 (Pastore, 2013; Schwartzman, 2017; Hetherington, 2014; Rojas, 2014).

De acuerdo a Schwartzman (2017), este proceso consistió en el desarrollo de reasentamientos de poblaciones a partir de la habilitación de colonizaciones, fundamentalmente hacia los ejes este y norte del país, con el objetivo de aliviar la tensión sobre los minifundios pulverizados en la Región Central, de manera a desmovilizar la organización campesina, controlar la emergencia de guerrillas que se desarrollaron en la zona, junto con el proceso mal llamado de “Reforma Agraria”. Palau (1996) describe la estrategia del Estado de la siguiente manera: “controlar que los conflictos no impactaran las bases de su sistema de dominación, recompensando debidamente a los latifundistas y haciendo que los grupos campesinos ingresaran a ampliar sus bases clientelísticas” (Palau, T. 1996).

Las dos grandes modalidades de colonización fueron, por un lado la espontánea y, por otro, la programada. La más utilizada fue la primera, llevada adelante fundamentalmente por los/as propios/as campesinos/as desarraigados/as por medio de ocupaciones de los latifundios<sup>264</sup>.

La mayoría de las colonias campesinas fueron ubicadas en tierras fiscales de poca fertilidad que se encontraban alejadas de los centros de comercialización y servicios sociales. Además, el Estado no acompañó el proceso de colonización campesina con créditos, asistencia técnica, ni servicios básicos – a diferencia de lo realizado con las empresas orientadas al agronegocio– de forma que estas colonias no contaban con las condiciones necesarias para desarrollar cultivos en forma sostenible. En el contexto de precariedad y la ardua tarea de desmontar parcelas, de las 20 ha que las familias campesinas tenían asignadas, se utilizaban solamente de 3 a 5 ha, con lo cual se reprodujeron organizaciones minifundiaras de subsistencia y baja productividad, motivo por

263 En concordancia a lo emanado a partir del Seminario de Reforma Agraria que se desarrolló en el año 1958, y que tuvo una marca profundamente anti campesina (Pastore, 2013).

264 De acuerdo a cifras oficiales analizadas por Riquelme (2003), de 130.443 propiedades rurales que existían en el país en el año 1960, se pasó a 258.281 en el año 1980.

el cual las colonias campesinas entraron en decadencia con mucha rapidez (Schvartzman, 2017; Rojas, 2014).

El proceso de reconcentración fundiaria no se modificó con el programa de colonización, por lo que en términos económicos, una proporción cada vez mayor de campesinos beneficiarios se vio impactada adversamente por el proceso de diferenciación socioeconómica expresado en la subdivisión interna de los lotes originariamente adjudicados. Por otra parte, el modelo de asentamiento adoptado -basado en el diseño cuadrículado- obstaculizaba el contacto dinámico entre vecinos, por lo que la propia constitución de la organización social y política limitó fuertemente la práctica de las relaciones vecinales o comunitarias campesinas<sup>265</sup>, sumado a la presencia de los poderes locales constituidos, en las comunidades y sus entornos cercanos<sup>266</sup> (Palau, 1996).

Esta institución, despejó el camino para la venta de tierras a brasileños y corporaciones transnacionales, en particular de los suelos más fértiles del país en Alto Paraná, Canindeyú e Itapúa; además permitió la consolidación de los grupos sociales ligados al aparato estatal por la emergencia de nuevas fracciones de clases dominantes, compuestas por jefes políticos y militares, es decir, la corrupción formó parte esencial del proceso de colonización, con lo que se alimentó la causa de la nueva clase de terratenientes surgida bajo el amparo de Stroessner. (Schvartzman, 2017; Palau, 1996).

La política stronista incluyó el regalo casi sistemático de tierras a altos miembros del ejército, funcionarios públicos, políticos y grandes empresarios del entorno cercano a la dictadura. Estos recibieron fincas de cientos y hasta miles de hectáreas, muy superiores a los límites establecidos para las familias campesinas (Guereña y Rojas, 2016).

La alta tasa de desigualdad en la tenencia de la tierra, profundizada durante la dictadura, fue resultado de la política implementada por el IBR que entregó lotes a políticos, militares, empresarios y terratenientes. Según el Informe sobre Tierras Malhabidas, de la Comisión Verdad y Justicia (CVJ), las tierras mal habidas adjudicadas entre 1954 y 1988 totalizaron 6.744.005 ha (lo cual representa el 42% de la Región Oriental). En ese proceso, poco más de mil personas recibieron en total casi cinco millones de hectáreas, con un promedio de 4.600 hectáreas por persona, entre ellos el propio dictador Alfredo Stroessner, Blas N. Riquelme líder del Partido Colorado y, el exdictador nicaragüense Anastasio Somoza (Guereña y Rojas, 2016). Muchas de estas personas

265 Como contracara de este modelo, Palau cita el ejemplo del caso de Choré, donde se implementó el modelo nuclear y la integración comunitaria fue más alta y pudieron recrearse relaciones de cooperación y ayuda mutua.

266 El modelo de asentamiento configuró el mal manejo de los recursos naturales y la no preservación del medio ambiente, como por ejemplo la mala distribución de los suelos según sus aptitudes productivas y de los recursos hídricos, tanto a nivel nacional como de finca. Con ello, se contribuyó al empobrecimiento del suelo y de todo el medio ambiente, sumado al desarrollo de prácticas productivas y tecnológicas no conservacionistas (Palau, 1996).

cercanas al dictador hicieron posteriormente fortunas al vender a empresarios sojeros, fundamentalmente brasileños, esas tierras que habían recibido prácticamente regaladas.

En el año 1981, tras más de dos décadas del proceso de colonización por parte de la dictadura stronista, el nivel de concentración de la tierra aumentó. Si bien los extensos latifundios madereros y yerbateros en decadencia fueron afectados—se calcula que en la década de 1960 fueron creadas cerca de 300 colonias que abarcaban unos dos millones de hectáreas donde se asentó a miles de familias campesinas— la tierra fue redireccionada, por un lado, hacia parcelas pequeñas de 20 ha para los agricultores campesinos y en el mismo proceso, por otro lado, se llevó adelante la parcelación de lotes ganaderos de 200, 1000 e incluso 2000 ha en beneficio de militares y políticos cercanos al régimen, contradiciendo los principios expresados en el Estatuto Agrario del propio gobierno dictatorial, lo cual permitió el nacimiento de una nueva oligarquía terrateniente a partir del reparto ilegal de lotes conocidos en la actualidad como “tierras mal habidas” (Rojas, 2014).

Estas cifras evidenciaron el marco de la situación del campesinado paraguayo, que de acuerdo a Schvartzman se encontraba en un “proceso de descomposición que conllevó al crecimiento de una fuerza de trabajo excedente de desarraigados”, insertado en un subproletariado rural a partir de una creciente expulsión de la población rural hacia las ciudades (Schvartzman, 2017; Rojas, 2014).

## Características generales del INDERT

Sobre esta base, en el año 2002 se llevó adelante la sanción del nuevo Estatuto Agrario, a través de la promulgación de la Ley N° 1863, es decir en un contexto de avance del agronegocio transgénico en el país.

El INDERT se marcó como objetivo institucional “*promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, conforme al mandato de la Constitución Nacional, Artículos 114°, 115°, y 116°. Para ello el Instituto adecuará 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 conducente a la consolidación de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integra participación, productividad y sostenibilidad ambiental*” (Ley N° 2419).

En tal sentido es importante advertir que la Constitución Nacional garantiza el derecho a la tierra y dedica una sección a la reforma agraria, a partir de la definición de un conjunto de principios y de directrices de política pública como las bases del proceso de la misma, con el objetivo de lograr el “desarrollo rural” en el país. La implementación de dicho proceso, con el carácter legal

conferido por la Carta Magna, comprende a diversas instituciones del Estado, entre las cuales el INDERT cuenta con el mandato constitucional de promoverla<sup>267</sup>.

A pesar de que desde la reforma constitucional de 1992 se encuentran vigentes los mandatos constitucionales de reforma agraria y la eliminación progresiva del latifundio improductivo<sup>268</sup>, el país mantiene su base productiva en la estructura latifundiaria.

En términos jurídicos esto se ha avalado con el Estatuto Agrario promulgado en 2004, texto legal en el cual se ha elaborado una definición de los latifundios basada no en la superficie, sino en su utilización<sup>269</sup>; es decir, si están o no racionalmente utilizados (30% de la superficie de la finca). Al obviar el tamaño, este instrumento legal en la práctica protege a los latifundios<sup>270</sup>. Por lo tanto, el mismo ha sido definido como una “catástrofe jurídica en directo beneficio de los latifundistas”; de tal manera, se puede indicar que el sistema latifundista se encuentra legalizado en el Paraguay, tras el golpe de 1989. (Rojas, 2016).

Los datos del Censo Agrícola Nacional del 2008, si bien se encuentran atrasados, son elocuentes: existen 12,6 millones de hectáreas ocupadas por latifundios de más de 10.000 hectáreas, de acuerdo al criterio del Estatuto Agrario de 1963. Además, existen tan solo 600 fincas que abarcan más del 40% del territorio. Los dueños de esas fincas son principalmente ganaderos devenidos en gran medida en sojeros en la última década. En un segundo estrato, se encuentran las fincas que tienen entre 500 y 5.000 hectáreas (2% de las fincas), las mismas suman 9 millones de hectáreas, lo cual representa el 29% de las tierras en manos de ganaderos y empresarios sojeros. (Ibid).

267 De acuerdo al Artículo 19.- De las tierras destinadas a la Colonización y la Reforma Agraria. Se destinarán a los fines de la presente ley: a) los inmuebles rurales que integran el patrimonio del Organismo de Aplicación; b) las tierras del dominio privado adquiridas en forma directa por el Organismo de Aplicación; c) las tierras expropiadas bajo los términos de la presente ley; d) las tierras afectadas por la Ley N° 622/60, De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; e) las tierras afectadas por la Ley N° 662/60, De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores; f) las tierras recibidas en donación; y, g) los inmuebles rurales reivindicados por el Estado de fracciones que pertenecieron a su patrimonio y que fueron apropiados ilegalmente por particulares. Entre las tierras destinadas a la colonización y la reforma agraria, el estatuto vigente incluye las tierras afectadas por la Ley N° 622/60 De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho; las tierras afectadas por la Ley N° 662/60 De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores.

268 Cabe destacar que, el país no cuenta con definiciones legales que permitan identificar los latifundios conforme a su característica principal que es la gran extensión de tierra. Esto implica una Comisión legislativa relativa, pues la definición legal establecida en el Estatuto Agrario, Ley N° 1863/02, refiere sólo al latifundio improductivo y es insuficiente al no incluir ningún parámetro de extensión.

269 Mientras que el Estatuto Agrario de 1963 consideraba latifundios a las fincas de más de 10.000 hectáreas en la Región Oriental y 20.000 en el Chaco.

270 De tal manera, con esta definición “un lote de 10 hectáreas que utilice 2 has, podría definirse como latifundio improductivo, mientras que un verdadero latifundio de 10.000 hectáreas, por utilizar 3.000 ya puede considerarse racionalmente explotado, y no un latifundio”.

El segmento de medianos propietarios se compone de fincas que abarcan entre 20 y 500 hectáreas, las cuales ascienden a 40.229 unidades con 3,3 millones de hectáreas. En este segmento se encuentra una fuerte participación de productores mecanizados –altamente endeudados– y productores pecuarios. (Ibid).

Finalmente, las fincas de menos de 50 hectáreas representan el 91,4% del total de fincas agropecuarias y ocupan tan solo el 6,3% de la superficie, que corresponde en su gran mayoría a la agricultura campesina, cuya extensión es menor a 20 hectáreas cada una. Este sector es mayoritario, con 241.182 fincas (83%), abarcan una superficie de 1.960.081 hectáreas es decir tan solo el 4% de las tierras censadas. El 63% de ellos tienen menos de 10 hectáreas, son agricultores minifundiaros con escaso acceso a tierras, capital y asistencia técnica, lo cual constituye una superficie inferior a la superficie mínima legal de 10 hectáreas, prevista en el Estatuto Agrario como la propiedad agraria básica que una familia campesina precisa para cubrir sus necesidades y obtener niveles de ingresos para su arraigo efectivo (Rojas, 2016; MAG, 2008; INDERT, 2019).

El promedio de hectáreas en este segmento es de 5 por finca, mientras que, en el segmento latifundista de más de 5.000 hectáreas, es de 13.517 (Pereira Fukuoka, 2022). Mientras tanto, de acuerdo a datos de RENAF/RENABE para el año 2021, la superficie promedio de las unidades productivas de agricultores/as campesinos/as incorporados en los registros de la agricultura familiar abarcan en conjunto 160.688 hectáreas, con una superficie promedio de finca de 4,1 hectáreas, con 2 hectáreas de superficie de cultivo en promedio.

**Tabla 43. Cantidad y características de las unidades productivas de agricultores familiares (AF) incorporados en los registros de la agricultura familiar, por región y total país**

<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>38.785</b>
REG. ORIENTAL	36.096
REG. OCCIDENTAL	2.689
CARACTERISTICAS PRODUCTIVAS (REGISTRO AF)	
Sup. Total de finca	160.688
Sup. Promedio de finca	4,1
Sup. Promedio de Cultivo	2
Promedio de mano de obra contratada	3
Cantidad total de miembros	149.272
Cantidad promedio de miembros (familiar)	4
Total de Productores masculinos	16.488
Total de Productores femeninos	22.297
Edad promedio de los productores	40
Promedio de ganado bovino	4
Promedio de Porcino	3
Promedio de Aves	26

Fuente: Registro Nacional de Beneficiario

El problema de la extrema concentración de tierras se vincula directamente a la continuidad de los latifundios asentados en tierras malhabidas. En el Informe Final de la Comisión Verdad y Justicia se señala que, “*el Estado, en el período que abarca desde 1954 a 2003, ha realizado 200.705 adjudicaciones de lotes, que comprende una superficie total de 12.229.594 hectáreas [...] Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adjudicatarios, que totalizan 7.851.295 hectáreas, han sido adjudicados con graves irregularidades a la legislación agraria [...] que tornan nulas dichas adjudicaciones*” (CV, 2008, p. 25).

La Comisión de Verdad y Justicia (CV) afirma que las tierras malhabidas constituyen graves violaciones de los derechos humanos de campesinos y campesinas; y que su recuperación y adjudicación a los sujetos de la reforma agraria, constituye un imperativo para el restablecimiento del orden legal y legítimo de las tierras en el Paraguay (CV, 2008, p. 103).

Desde 2003, se ha acentuado el carácter fraudulento de la base territorial del país, pues a las millones de hectáreas de tierras malhabidas identificadas hasta el 2003 por la CVJ, se han sumado nuevas adjudicaciones ilegales de tierras de la reforma agraria; esquemas de adquisición ilegal de lotes por no sujetos de la reforma agraria en colonias oficiales y asentamientos; casos de apropiación ilegal de territorios indígenas; y la generación de una amplísima superposición de títulos de propiedad.

Los problemas de tierra con relación a las sobretitulaciones, son transversales. Si bien en el año 2014 el Servicio Nacional de Catastro estableció como requisito obligatorio, previo a todo procedimiento o gestión, el registro del plano georreferenciado correspondiente a cada inmueble a través del cual es posible detectar las inconsistencias que puede tener un título de propiedad, el mismo ha constituido tan solo un parche en el marco de la fuerte dinámica en el mercado de tierras frente a la expansión del modelo agroexportador, en especial de la agricultura mecanizada y la ganadería orientada a la exportación, lo cual ha favorecido la transferencia de tierras desde las pequeñas fincas hacia las medianas y grandes.

De hecho, este proceso se ha facilitado a través de políticas estatales orientadas al libre funcionamiento del mercado de tierras bajo las leyes de la oferta y la demanda sin mayor regulación estatal, sumado a altísimos niveles de corrupción en los entes responsables de la tierra y el patrimonio público, como el IBR (luego INDERT) e INDI, la Procuraduría y el Poder Judicial. Esto ha provocado el avance de grandes y medianos productores, además de especuladores inmobiliarios, sobre tierras campesinas e indígenas.

Este proceso da cuenta de profundas contradicciones existentes en el plano del derecho y el funcionamiento de las instituciones, quienes actúan como mediadoras de la función hegemónica del modelo productivo agroexportador. Esto se visibiliza en la contraposición entre la mencionada política estatal y los principios establecidos en la Ley N° 4682 “*Que sanciona la comisión de hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria del Estado*”, promulgada en el año 2012. Ésta establece que quien contravenga a las restricciones previstas en la Ley N° 1863/02 “*Que establece el Estatuto Agrario*” y sus modificaciones, será sancionado con la pérdida de sus derechos sobre las mejoras adquiridas o introducidas. Asimismo, penaliza a ocupantes o adjudicatarios de lotes agrícolas, ganaderos o fracciones fiscales destinados a la reforma agraria que transfieran a un tercero sus derechos y acciones en contravención a las restricciones previstas en la Ley N° 1863/02 y sus modificaciones.

Esta problemática se ha corporizado en el *Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del INDERT*, donde la propia institución estatal señala la necesidad de: “*Determinar las acciones a desarrollar respecto a los no sujetos que detentan tierra de la reforma agraria (más de 1.500.000 ha- Solo Ex Antebi 90.000 ha)*” (INDERT, 2019, p. 37).

## Plan estratégico del INDERT del gobierno de Mario Abdo Benítez

En el periodo de Mario Abdo—hijo del ex secretario privado de Stroessner—el INDERT ha desarrollado su *Plan Estratégico Institucional 2019-2023*<sup>271</sup> y el *Plan Operativo Institucional*. El primero fue aprobado por Resolución P N° 1192/19, y como tal constituye el principal instrumento de gestión estratégica de mediano plazo del INDERT.

El mismo fue elaborado de acuerdo al *Marco Estratégico Agrario*, en el ámbito del segundo de los objetivos del Marco de políticas del MAG, sobre la promoción del acceso a la tenencia de la tierra rural a través de la regularización y disposición de los títulos de propiedad. Así también ha seguido las *Directrices Básicas 2014-2018* y el *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*, por lo tanto, implica una continuidad con respecto al gobierno de Horacio Cartes.

Cabe señalar que el *Plan Estratégico Institucional 2019-2023 del INDERT* estableció “Promover según lo prescripto en el Art. 2 inciso h de la Ley 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, la reformulación del sistema impositivo sobre la tierra, consistente en el ajuste de la base imponible (valor fiscal de la tierra), de forma tal que los Gobiernos Departamentales y Municipales comprometan el porcentaje ampliado del impuesto inmobiliario a la inversión en infraestructura social en las colonias y generar una mayor dinámica y transparencia en el mercado de tierras” (INDERT 2019, p. 36).

Asimismo señala que entre las acciones de orden legislativo que se han identificado como necesarias para dinamizar y poner claridad en los procesos de intervención por parte del INDERT, se encuentra “Establecer una ley de recatastramiento y de reinscripción de propiedades, comenzando con propiedades mayores, a fin de certificar las condiciones dominiales de los propietarios y dejar constancia efectiva de las correspondientes superficies detentadas”. Conforme al PEI, esto podría realizarse a través de un mecanismo de exención tributaria para que se compense a los propietarios el costo de mensura y de los estudios dominiales. Se señala que con esto se lograría la recuperación de las tierras -objeto de apropiación indebida (títulos apócrifos y la detección de excedentes dentro de las mismas)- acción que debe ser coordinada con los municipios de manera que los mismos logren ampliar su registro catastral y el cobro del impuesto inmobiliario (INDERT, 2019: 37).

Mientras tanto, en el mes de abril del año 2022 fue promulgada la Ley N° 6899 que *Crea la Comisión Nacional para el estudio de los mecanismos de recuperación de las tierras malhabidas, identificadas en el Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del año 2008*. La Comisión Nacional tiene como funciones establecer e implementar mecanismos de participación social para la definición de los mecanismos legales que permitan la recuperación de las tierras malhabidas identificadas por la CVJ; y preparar propuestas legislativas que incluyan

271 Se formula por periodo de gobierno

los procedimientos para la recuperación de las tierras malhabidas, en concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional.

## Deficitario presupuesto del INDERT

Sin embargo, el presupuesto con el que cuenta el INDERT para garantizar el acceso equitativo a la tierra como parte del mandato constitucional, se encuentra con una tendencia decreciente muy acentuada, sobre todo desde el año 2013.

Tabla 44. Presupuesto INDERT 2013 - 2018

Presupuesto INDERT*	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INDERT	449.686	320.255	334.368	293.125	207.170	197.149
Total Sistema MAG	2.264.464	2.358.918	2.530.861	2.346.277	2.492.264	2.221.397
Total presupuesto	62.872.293	70.860.214	73.320.832	75.730.592	78.583.427	84.544.417
PIB**	171.103.458	180.174.061	185.502.081	193.419.358	202.722.982	209.218.733
% INDERT/Sistema MAG	19,9	13,6	13,2	12,5	8,3	8,9
INDERT/PGN Total	0,7	0,5	0,5	0,4	0,3	0,2
INDERT/PIB	0,26	0,18	0,18	0,15	0,10	0,09

\*Vigente, en millones de guaraníes

\*\* En millones de guaraníes a precios constantes

Fuente: BOOST – Hacienda y Anexo Estadístico – BCP 2022

En el informe de evaluación de la política económica de Mario Abdo, la SEPPY dio cuenta del desfinanciamiento que sufrió esta institución también durante este periodo. Pasó de Gs. 184.979 millones en el 2018, a Gs. 107.370 millones en el 2021, lo cual implicó un brutal recorte del 42% en solo cuatro años. De tal manera, los instrumentos que tiene el INDERT para la obtención de tierras<sup>272</sup>, no se han podido desarrollar. Con lo cual, esta institución se dedi-

272 Compra, expropiación y recuperación

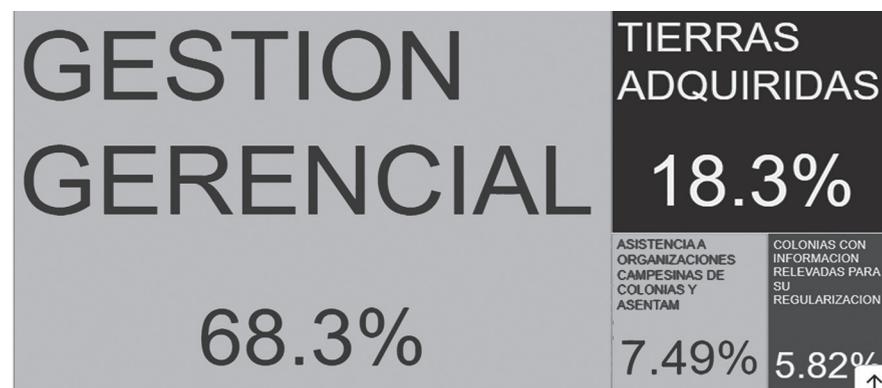
ca exclusivamente a procesos de regularización y/o titulación de tierras ocupadas en años anteriores (SEPPY, 2022)<sup>273</sup>.

En el marco de este presupuesto deficitario, la institución cuenta con una gestión gerencial a partir de la cual se coordinan los siguientes programas/actividades:

- Colonias con información relevada para su regularización
- Asistencia a organizaciones campesinas de colonias y asentamientos
- Tierras adquiridas

La mayor parte del presupuesto ejecutado del año 2022 se destinó a la gestión gerencial, con el 68,3% del presupuesto, mientras tanto el programa Tierras adquiridas, representó tan solo el 18,3% y los programas “Asistencia a organizaciones campesinas de colonias y asentamientos” y “Colonias con información relevada para su regularización”, abarcan en su conjunto alrededor del 13% del presupuesto de esta entidad.

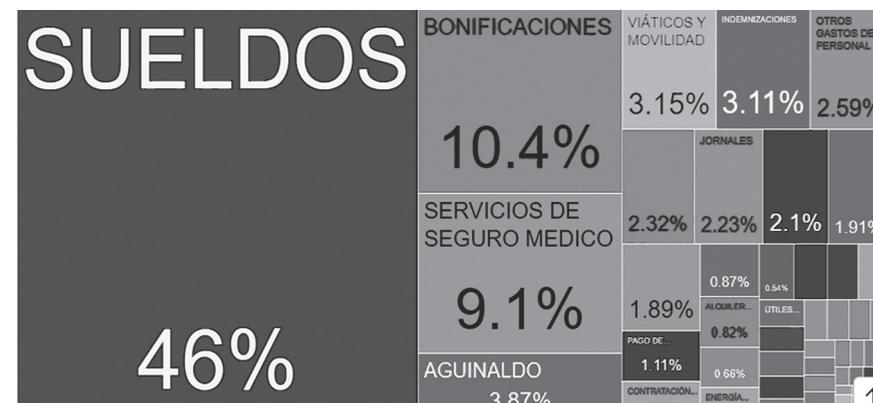
Gráfico 24. Presupuesto ejecutado del INDERT año 2022



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022

La parte más importante de la gestión gerencial se destina a servicios personales tales como: pago de sueldos (46%), bonificaciones (10,4%), servicios de seguro médico (9,1%) y aguinaldo (3,87%).

Gráfico 25. Composición presupuestaria de la gestión gerencial del INDERT del año 2022



Fuente: Hacienda, 2022

### Junta Asesora INDERT

El artículo 16° de la Ley N° 2419/04, *Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra*, dispone que la Junta Asesora estará conformada por seis integrantes:

“La Junta Asesora y de Control de Gestión será integrada plenamente por: a) un representante de las organizaciones campesinas formalmente constituidas de acuerdo a la Ley, con no menos de dos años de funcionamiento efectivo; b) un representante de las asociaciones nacionales de agricultores formalmente constituidas de acuerdo a la Ley, con personería jurídica reconocida, incluidas la Sociedad Nacional de Agricultura y las Cooperativas de Productores Rurales; c) un representante de la Asociación Rural del Paraguay ARP; d) un representante de las gobernaciones departamentales; e) un representante de los municipios; y, f) un representante del Ministerio de Hacienda”.

Solamente uno de ellos corresponde a “un representante de las organizaciones campesinas formalmente constituidas con acuerdo a la Ley, con no menos de dos años de funcionamiento efectivo”. Por lo tanto, no se cuenta con una estrategia, plan, programa o proyecto, específicamente formulado para fomentar la participación campesina en la política de reforma agraria, pese a lo dispuesto constitucional y legalmente. Mientras tanto, los representantes de los gremios de la producción cuentan con dos representantes en la junta que asesora el INDERT, muchos de los cuales basan sus sistemas productivos en la tenencia de tierras malhabidas.

273 SEPPY 2022 Política económica de la desigualdad. IV año de gobierno de Mario Abdo. Un análisis crítico (Asunción: SEPPY)

## 4.8 Política Forestal y Ambiental en Paraguay

Las competencias en materia forestal, ambiental y productiva en Paraguay, se hallan distribuidas en varias instituciones, estando estrechamente vinculadas instituciones del área ambiental, agrícola y forestal.

El marco institucional ambiental está definido por el Sistema Nacional del Ambiente (SISNAM), que fue establecido por la Ley N° 1561/00 con el objetivo de “crear y regular el funcionamiento de organismos responsables de la elaboración, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental”. El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible MADES, es el órgano administrativo competente para la aplicación de la legislación ambiental vigente.

Además, la Ley confiere el carácter de co-ejecutor de otros cuerpos legales del área forestal, salud pública, actividades fitosanitarias, indigenismo, etc., para las leyes de las cuales el MADES es autoridad de aplicación directa.

Otros ámbitos institucionales que están directamente vinculados a actividades forestales son, el Instituto Forestal Nacional INFONA, autoridad de aplicación de la Ley Forestal N° 422/73 y la Ley N° 536/95 de Fomento a la Reforestación y Reforestación. También se halla vinculado el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra INDERT, que es el órgano administrativo del gobierno encargado de la aplicación del Estatuto Agrario.

El Instituto Paraguayo del Indígena INDI como institución encargada de la política para Pueblos Indígenas, es una entidad autárquica; adquiere relevancia en relación al manejo de la problemática forestal, considerando que una cantidad muy significativa de bosques se encuentran en propiedad de las comunidades indígenas.

El MAG, mediante su Carta Orgánica juega un rol preponderante en el desarrollo del sector agropecuario del país. Asimismo, los Gobiernos Municipales, que mediante la Ley N° 3966/09 tienen el mandato de realizar un ordenamiento territorial, constituyen instancias clave. En las áreas de educación e investigación forestal, el ámbito institucional más importante es la *Carrera de Ingeniería Forestal de la Facultad de Ciencias Agrarias* de la Universidad Nacional de Asunción, encargada de la formación de recursos humanos de nivel universitario con grado de ingenieros forestales y de los programas de investigación forestal.

El Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria IPTA, creado por Ley N° 3788/09, en cuyo ámbito se desarrollan las políticas y los programas de investigación forestal, también se encuentra vinculado a los temas ambientales. En el ámbito legal, la instancia institucional relacionada a la actividad forestal es la Fiscalía del Medio Ambiente, dependiente de la Fiscalía General del Estado (Ministerio Público). Sus funciones se relacionan a la investigación de los delitos tipificados en la Ley N° 716/96 y la Ley N° 1160/97 Código Penal.

En el ámbito del Poder Legislativo, existen Comisiones vinculadas a los temas ambientales en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados, así como una Comisión Bicameral “Comisión Nacional de Defensa de los Recursos Naturales” CONADERNA.

En relación a la institucionalidad de los instrumentos regionales e internacionales, Paraguay ha contraído importantes compromisos, con su adhesión a convenciones y convenios, y además está comprometido en varios procesos de libre mercado y acuerdos regionales, entre los que sobresalen los compromisos en el ámbito del MERCOSUR y los Convenios aprobados en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, tales como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio sobre Cambio Climático y los Principios sobre Ordenación y Desarrollo Sostenible de los Bosques y Mecanismo REDD+.

La política forestal, que está instrumentada en la Ley N° 422/73, dispone de mecanismos para la regulación de la utilización de los recursos forestales como la Ley N° 536/95 de Fomento de la Reforestación, actualmente desfinanciado

El programa de Fomento de la Reforestación implicaba lo siguiente:

- Art. 12°.- El Estado bonificará por una sola vez para cada superficie forestada o reforestada, el 75% de los costos directos de la implantación estimados por el Servicio Forestal Nacional. Dicha bonificación será otorgada a las personas físicas o jurídicas de cualquier naturaleza que hayan cumplido con todos los requisitos de la Ley N° 536/95 y la presente reglamentación. De la misma manera se bonificará durante los 3 primeros años, el 75% de los costos directos estimados por el Servicio Forestal Nacional como actividades de mantenimiento: la limpieza de las plantaciones, la poda de formación, control de plagas y enfermedades forestales.
- Art. 16°.- Los costos directos a bonificar son los siguientes: 1. De implementación: a) Preparación del terreno: corpida, arada, rastreada; b) Establecimiento de la plantación: incluye el costo de plántulas, marcación, poceado y plantación propiamente dicha. 2. De mantenimiento durante los tres años: a) Limpieza; b) Control de plagas y enfermedades forestales; c) Poda de formación. En las plantaciones bajo cubierta en bosque nativo, la preparación del terreno se refiere a la apertura de fajas sin utilización de maquinarias pesadas. En las plantaciones establecidas en forma natural en bosques nativos degradables, serán considerados como costos directos de mantenimiento de las mismas, específicamente limpieza de las plantaciones, el control de plagas, enfermedades forestales y la poda de formación durante los tres primeros años.

## Sistema de Áreas Silvestres Protegidas SINASIP

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas SINASIP integra más de 6 millones de hectáreas, bajo diferentes categorías de reserva, lo que representa el 15% de la superficie total del Paraguay. La porción mayor de esta superficie, corresponde a propiedades del Estado asignadas e incorporadas al Sistema.

En Paraguay, las áreas silvestres protegidas ASP, son reconocidas como sitios de importancia para la conservación de la biodiversidad, aunque en su mayoría, no cuentan con la infraestructura mínima necesaria para un manejo efectivo<sup>274</sup>.

Este porcentaje de conservación es discutido a nivel nacional, ya que incluye extensos territorios declarados como reserva de biosfera, categoría de manejo cuyo alcance no puede reglamentarse en su totalidad; por ello resulta sensato referir que el porcentaje de conservación en Paraguay está alrededor del 10 % de su territorio.

Estas superficies de conservación enfrentan, sin embargo, presiones y amenazas que ocasionan la pérdida o fragmentación del bosque, no solo en las zonas de amortiguamiento de las AP, sino también dentro de sus límites, por lo cual corren peligro de convertirse en islas desconectadas de otras áreas con cobertura boscosas, aspecto que señala uno de los principales desafíos de la conservación a nivel país, en términos de cobertura, complementariedad y conectividad del paisaje a través del SINASIP.

### Ley N° 2524/04, Ley N° 3139/06, Ley N° 3663/08 y Ley N° 5045/13 de control de deforestación

El control de la deforestación ha sido deficitario hasta ahora, a pesar de la promulgación de varias normativas para evitarla –como la ley que prohíbe la deforestación en la Región Oriental– que no han alcanzado efectividad, debido a la debilidad institucional de los entes de aplicación.

Los principales impactos de la deforestación han sido: la fragmentación de los bosques; la erosión de los suelos; pérdida de la biodiversidad florística y faunística; pérdida de hábitats y ecosistemas; sedimentación de cursos de agua; cambios no adecuados de usos de la tierra; ruptura del ciclo de nutrientes e impacto y alteración climática.

En la Región Occidental, caracterizada por un ecosistema mucho más frágil que el de la Región Oriental, no existe instrumento legal para frenar la deforestación, a pesar del evidente proceso de deforestación para destinar tierras a usos agropecuarios.

274 Disponible en: [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-38962020000100177#:~:tex-t=En%20Paraguay%2C%20las%20C3%A1reas%20silvestres,necesidad%20de%20contar%20con%20PM](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-38962020000100177#:~:tex-t=En%20Paraguay%2C%20las%20C3%A1reas%20silvestres,necesidad%20de%20contar%20con%20PM).

Tal como se registró en el Reporte Nacional sobre Cobertura Forestal y Cambios de Uso de la Tierra 2017-2020, la alta tasa de deforestación en el país para fines agropecuarios es dramáticamente superior en el Chaco. En el periodo 2017- 2020 se perdieron 756.000 hectáreas a nivel nacional, de las cuales 660.000 hectáreas corresponden al Chaco y en el caso de la región Oriental, fueron un poco más de 89.000 hectáreas.

El INFONA guarda estrecha relación temática y funcional con el MADES, ex Secretaría del Ambiente SEAM. Esta relación cobra especial importancia en el desarrollo extensivo de los servicios ambientales provenientes y prestados por los bosques.

A su vez el objetivo de la política forestal nacional se inserta y responde a las definiciones del programa nacional de desarrollo en tanto expresa: “Lograr un crecimiento económico del Paraguay sobre bases sostenibles mediante el incremento de los beneficios económicos, sociales y ambientales de los bienes y servicios provenientes de los bosques del país.

La actividad forestal puede aumentar la relevancia de su contribución al desarrollo de las zonas rurales, incrementando las oportunidades de empleos e ingresos. Al respecto constituyen capítulos especialmente importantes, la posibilidad de expansión a escala significativa de las áreas de plantaciones forestales y, asimismo, la difusión, en los pequeños productores familiares, de sistemas agrosilvopastoriles eficientes, con impactos importantes en cuanto a mejora del ingreso predial familiar y al manejo sostenible de los recursos naturales.

Los servicios ambientales constituyen una vía concreta e innovativa para el desarrollo del sector agrario. En particular, respecto a su contribución a la captura de dióxido de carbono y al incremento de la cobertura vegetal, es necesario que el Paraguay establezca los compromisos internacionales correspondientes.

Las industrias forestales tienen la posibilidad de aumentar su producción, introduciendo nuevas tecnologías con niveles de procesamiento más competitivos, mayor valor agregado y calidad de los productos procesados, y también condiciones favorables para la organización de “clúster” de industrias forestales para fortalecer su competitividad. A pesar de ser un país mediterráneo, el Paraguay dispone de un importante sistema fluvial y vial para viabilizar el transporte de productos forestales en mercados de la región y de ultramar. Finalmente, el desarrollo forestal debe ser considerado en el proceso de planificación bajo un enfoque multisectorial y multidimensional y materializado en una política forestal que integre, el fomento forestal con los compromisos ambientales.

## Política Nacional sobre Cambio Climático

La SEAM, a través de la Comisión Nacional de Cambio Climático, desarrolló la Política Nacional sobre Cambio Climático, que se encuentra en proceso de implementación. Los principios rectores de esta política son: sustentabilidad, precaución, integralidad, gradualidad, subsidiaridad, transparencia, solidaridad, equidad y responsabilidad; con los siguientes ejes transversales: perspectiva de género, enfoque de derecho y diversidad cultural. Los pilares estratégicos de la política son: fortalecimiento de las capacidades institucionales, financiamiento, gestión de conocimientos y participación ciudadana. Extensos análisis críticos de las medidas adoptadas en el marco de la mitigación del cambio climático y sus evaluaciones, son desarrolladas por Achucarro 2020, Costa y Achucarro 2021 y García y Achucarro 2021.

### 4.9 Características del Instituto Forestal Nacional (INFONA)

Para la gestión de los recursos forestales, el INFONA se crea, por Ley N° 3464/08 y reglamentada por el Decreto N° 3929/2010, como una entidad autárquica y descentralizada y autoridad de aplicación de la Ley N° 422/73 Forestal, y de la Ley N° 536/95 de Fomento de la Reforestación y demás normativas aplicables.

El INFONA sustituye al Servicio Forestal Nacional SFN, institución dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que a partir del año 1973 se estableció mediante la Ley No 422, y se constituye en responsable de la administración del patrimonio forestal del Estado.

La Ley N° 536, promulgada en enero de 1995, define que el Estado promoverá la acción de forestación y reforestación en suelos de prioridad forestal, en base a un Plan de Manejo Forestal y con los incentivos necesarios para las inversiones.

Entre las principales funciones y atribuciones del INFONA se citan: Formular y ejecutar la política forestal del país en concordancia con las políticas de desarrollo rural y económico; Promover y fomentar el desarrollo forestal mediante la planificación, ejecución y supervisión de planes, programas y proyectos tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de las normativas forestales; Monitorear y fiscalizar la extracción, industrialización y comercialización de productos maderables y no maderables provenientes del aprovechamiento del bosque hasta la primera transformación del mismo; Promover y ejecutar planes de educación, difusión y transferencia de conocimiento en las disciplinas forestales; Promover la inversión pública y privada en actividades en el ámbito de su competencia para que se incrementen la producción, productividad, comercialización, diversificación e industrialización de los recursos forestales; Fijar y percibir cánones y tasas por aprovechamiento de bos-

ques, estudios técnicos, peritajes y otros servicios; Diseñar y promover planes de forestación y reforestación, manejo de bosques, sistemas agro pastoriles restauración forestal y otros, que podrán ser financiados con recursos propios o privados; otorgar, denegar y/o prorrogar los planes de manejo forestal y proyectos de forestación, reforestación y otros; Suscribir convenios y contratos de asistencia técnica y financiera con organismos nacionales e internacionales.

El proceso de fortalecimiento político del extractivismo forestal, se lleva adelante en articulación con el Instituto Forestal Nacional (INFONA), institución que legitima discursivamente el avance de esta actividad, a partir de la argumentación que pone énfasis en la caracterización de los monocultivos de eucalipto como “sumideros de carbono” en sintonía con los ODS de la ONU y el PND 2030 a pesar de la existencia de: *“datos que refutan completamente la idea de que los distintos monocultivos y las pasturas para ganadería, son sumideros netos de carbono. El carbono capturado temporalmente, será nuevamente emitido a la atmósfera con la tala de los árboles. En tal sentido, se ha demostrado que en lo que respecta a la absorción de GEI de las tierras de cultivo propiamente dichas, la conversión de tierras forestales a cultivo, emite más de lo que absorben los cultivos que permanecen como tales”* (Achucarro, 2022)<sup>275</sup>.

Como parte de los objetivos del primer eje que busca desarrollar mercados competitivos, se propone también el fomento de la forestación y reforestación con fines energéticos y la implementación de sistemas de producción forestal sostenible, lo que constituye el marco institucional del avance de los monocultivos de eucalipto. En tal sentido, el IPTA consolida la investigación en el sector forestal mediante programas de mejoramiento de variedades de eucalipto en diferentes zonas. En este marco, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 6616, que modifica y amplía el Art. 1° de la Ley N° 515/94, la cual permite ampliar la exportación de productos forestales provenientes de plantaciones de especies exóticas, *“con el objetivo de promover el desarrollo forestal sostenible y convertir al Paraguay en un productor competitivo a nivel regional”*.

### Presupuesto INFONA: características y composición

El presupuesto del INFONA se proyecta para el mantenimiento de las gestiones administrativas de la institución y la ejecución de los programas establecidos en el marco de la política forestal y ambiental.

Los fondos asignados muestran una disminución constante entre los años 2013 a 2021; el monto destinado a la institución pasó de 47.153 millones de

<sup>275</sup> Achucarro G. 2022 Desmitificando discursos sobre la gran problemática de la crisis climática en Paraguay. Informe especial N° 51 (Asunción: BASE-IS)

guaraníes (2.1% del presupuesto del MAG) a 37.658 millones en 2021 (1.7% del presupuesto del MAG)

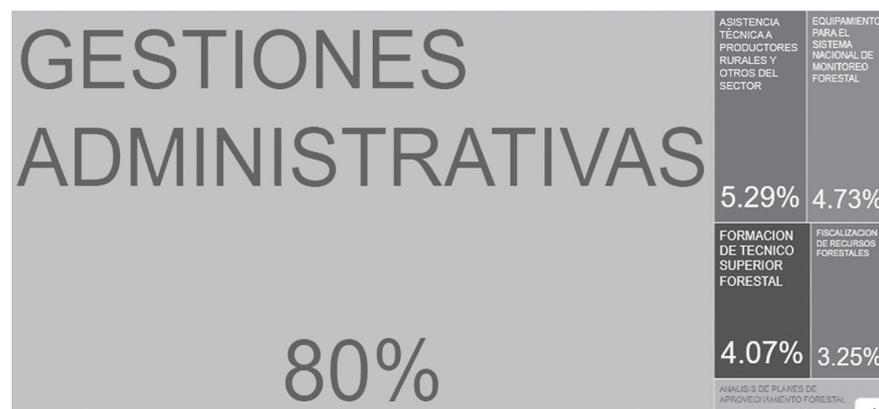
**Tabla 45. Presupuesto INFONA 2013 – 2021 (en millones de guaraníes)**

Presupuesto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
INFONA	47.153	47.071	47.118	41.540	41.701	42.757	45.485	42.138	37.658
Total Sistema MAG	2.264.464	2.358.918	2.530.861	2.346.277	2.492.264	2.221.397	2.138.775	2.507.061	2.256.478
% INFONA/Sistema MAG	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,9	2,1	1,7	1,7

Fuente: Hacienda, 2022

Al detallar la composición del presupuesto del INFONA para el año 2022 se observa que el 80% de éste es destinado a las gestiones administrativas. Apenas el 5.29% se dedica a la asistencia técnica a productores rurales y otros del sector, el 4.07% a la formación de Técnico Superior Forestal, 4.73% al equipamiento para el sistema del monitoreo forestal, el 3.25% a la fiscalización de los recursos forestales.

**Gráfico 26. Presupuesto del INFONA según objeto del gasto - 2022**

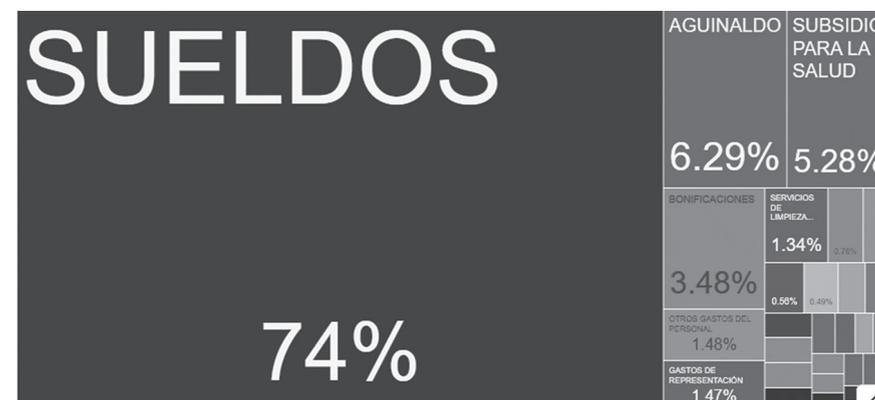


Fuente: Hacienda, 2022

En cuanto a la composición de la administración central de INFONA, se caracteriza por los siguientes componentes de acuerdo al objeto del gasto, el 74% del presupuesto es destinado netamente a sueldos, el 6.29% a aguinaldos, el 5.28% a subsidios para la salud, el 3.48 a bonificaciones.

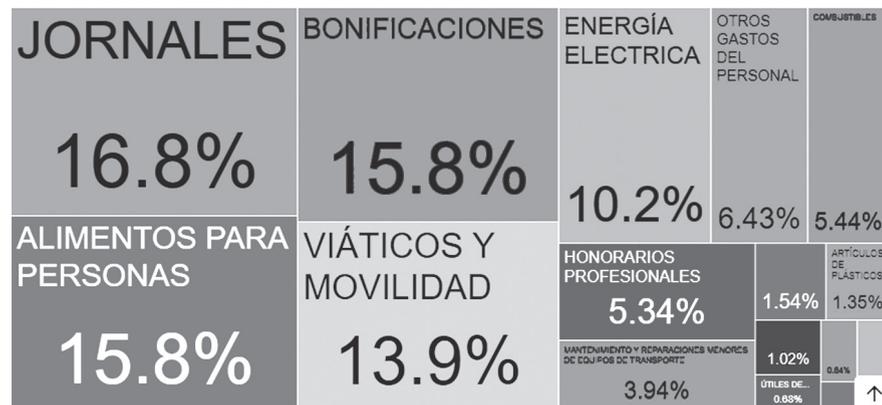
En los siguientes gráficos se detalla la composición del gasto en el presupuesto destinado a los programas de formación de Técnico Superior Forestal, Fiscalización de recursos forestales, Análisis de planes de aprovechamiento forestal, Asistencia técnica a productores rurales y otros del sector y Equipamiento para el sistema nacional de monitoreo forestal.

**Gráfico 27. Presupuesto del INFONA destinado a la gestión administrativa - 2022**



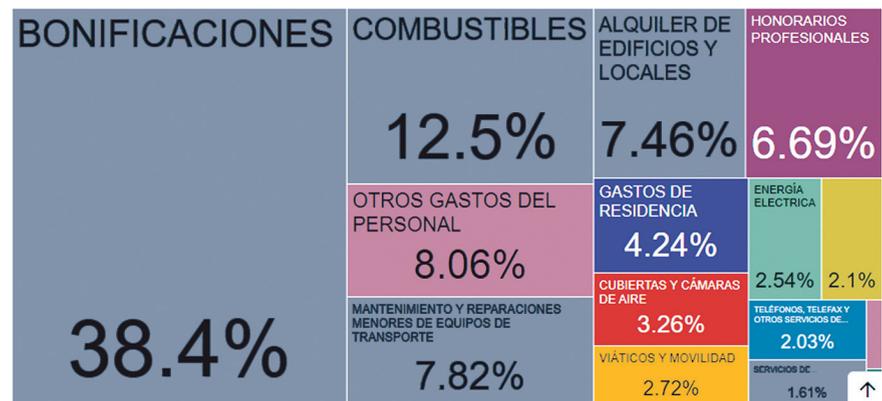
Fuente: Hacienda, 2022

**Gráfico 28. Presupuesto del INFONA destinado a la Formación de Técnico Superior Forestal**



Fuente: Hacienda, 2022

**Gráfico 29. Presupuesto del INFONA destinado a la Fiscalización de recursos forestales**



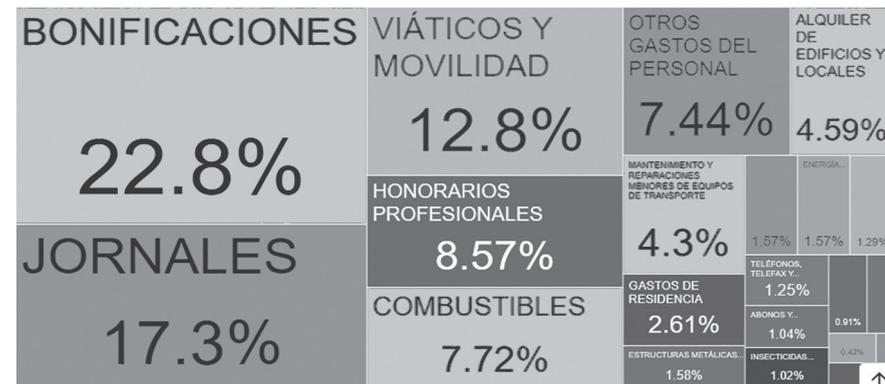
Fuente: Hacienda, 2022

**Gráfico 30. Presupuesto del INFONA destinado al Análisis de planes de aprovechamiento forestal**



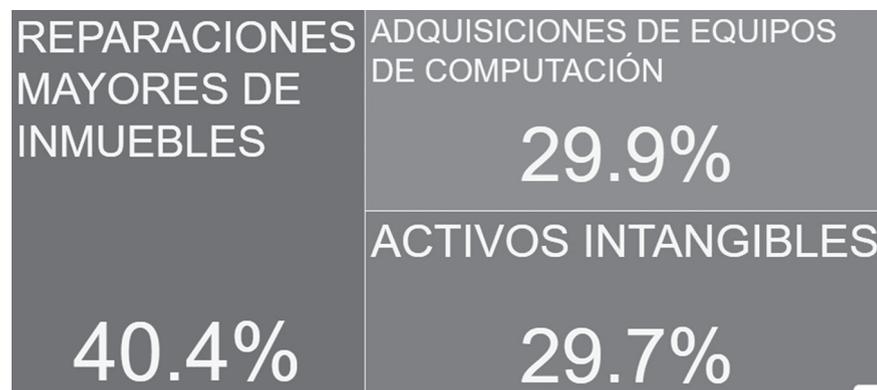
Fuente: Hacienda, 2022

**Gráfico 31. Presupuesto del INFONA destinado a la Asistencia técnica a productores rurales y otros del sector**



Fuente: Hacienda, 2022

**Gráfico 32. Presupuesto del INFONA destinado al Equipamiento para el sistema nacional de monitoreo forestal**



Fuente: Hacienda, 2022

### Junta Asesora del INFONA

A nivel institucional, el INFONA cuenta con un Consejo Asesor que forma parte de su estructura orgánica según la Ley 3464 de creación del INFONA. El Artículo 13 hace referencia a que el Presidente, para el ejercicio de sus funciones, contará con un Consejo Asesor del que formará parte de pleno derecho y lo presidirá. El Consejo del INFONA estará integrado por 8 (ocho) miembros titulares e igual número de suplentes, en representación de las siguientes instituciones y agremiaciones

- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio del Ambiente y Desarrollo Social (MADES)
- Gremio de Madereros y sector Industrial Madereros
- Facultad de Ciencias Agrarias, Carrera de Ingeniería Forestal
- Asociación Rural del Paraguay (ARP)
- Ministerio de Industria y Comercio (MIC)
- Gremios de profesionales de la Ingeniería Forestal
- Banco Central del Paraguay (BCP)

Los representantes de los grupos empresariales participan de la junta asesora del INFONA a través de las siguientes instituciones

### i. Gremio de Madereros y sector Industrial Maderero

La Federación Paraguaya de Madereros es el gremio líder del sector foresto-industrial del Paraguay. Cuenta con más de medio centenar de empresas asociadas y sus orígenes datan del año 1950. La FEPAMA integra otros gremios empresariales del Paraguay como la Unión de Gremios de la Producción (UGP), la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO), la Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Mesa Forestal Nacional. El objetivo principal del gremio es defender los intereses de los asociados y del sector foresto-industrial, además de fomentar el desarrollo forestal y promover una concienciación sobre la importancia económica y ambiental del sector.

### ii Asociación Rural del Paraguay (ARP)

Cuenta con una Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Forestal que tiene como objetivos: colaborar con el sector ambiental y forestal para un mejor desempeño sustentable garantizando el desarrollo productivo del país; fomentar sistemas de producción sustentable; propiciar la formación de alianzas estratégicas con organismos públicos y/o privados para fortalecer el sector forestal y ambiental; proveer al productor información actualizada y oportuna sobre ambos sectores.

Entre las principales funciones de la Junta Asesora tenemos:

-Programar la ejecución de las políticas y estrategias institucionales; proponer proyectos de ley y/o modificaciones de la legislación vigente en la materia de competencia del INFONA; participar del establecimiento de los valores de los cánones, tasas e impuestos creados por ley y que están dentro de su competencia; determinar el mecanismo de transferencia de estos recursos a cuentas especiales del INFONA; elevar a consideración de los organismos financieros del sector, los planes, programas y proyectos a ser financiados y que afectan el ámbito de actuación del INFONA<sup>276</sup>

En ese marco, tiene convenios con las instituciones que aparecen en la siguiente tabla<sup>277</sup>

<sup>276</sup> Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/831641602880943565/pdf/Stakeholder-Engagement-Plan-SEP-Paraguay-Forestry-Project-P171351.pdf>

<sup>277</sup> Disponible en: <https://documentos.tech/document/convenios-vigentes-2019-instituto-forestal-nacional-py-17012018-al-17012023.html?page=>

Tabla 46. Convenios interinstitucionales vigentes del INFONA

Asociación Rural del Paraguay - ARP	Establecer lineamientos y directivas generales que sirvan para iniciar, regular y desarrollar la cooperación entre el INFONA y la ARP, a través de proyectos, programas y actividades que sean de interés común para las partes, promoviendo con énfasis la gestión.
FECOPROD	Establecer los lineamientos y directivas generales que sirvan para iniciar, regular y desarrollar la cooperación entre el INFONA y la FECOPROD, a través de proyectos, programas y actividades que sean de interés común para las partes, promoviendo con énfasis la gestión forestal sostenible, a fin de garantizar la calidad de vida y la plena satisfacción del derecho al ambiente saludable.
CARGILL	Coadyuvar a lograr mejores índices de cumplimiento y aplicación de las normas jurídicas que rigen el comercio y el transporte de los productos forestales.
CAPPRO	Unir esfuerzos de manera a contribuir más efectivamente a elevar los niveles de desarrollo económico y social del país, así como la sostenibilidad y sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.
COOPERATIVA NEULAND	Establecer un amplio marco de cooperación técnica y legal para el desarrollo de sistemas de producción sustentable, integrando los intereses del productor, el INFONA y la ASOCIACIÓN, promoviendo y facilitando el desarrollo de una adecuada complementación entre las normativas y resoluciones en materia forestal y las actividades productivas desarrolladas por integrantes de la ASOCIACIÓN.
FRIGORIFICO CONCEPCIÓN	Cooperación para el desarrollo de programas y proyectos adecuadamente convenidos, mediante la planificación, promoción, coordinación e implementación de reforestaciones con fines energéticos y la adecuación legal de los pequeños productores, como así mismo, la de los comerciantes de leña dentro del Departamento de Concepción.
AGROPECO, POMERA, PAYCO, PLANTEC	Brindar oportunidades para realizar pasantías en las empresas u organización privada legalmente constituida o en una entidad pública, a fin de que los alumnos/as de la Carrera de Técnico Superior Forestal puedan aplicar y evaluar los conocimientos adquiridos durante la formación en aula y laboratorio, de los Centros de Formación del INFONA conforme a la malla curricular aprobada por el MEC.
KOREAN FORESTRY PROMOTION INSTITUTE - KOFPI	Establecer, manejar y aprovechar a gran escala, plantaciones forestales comerciales, en un total de 10.000 ha. en el Paraguay.

MESA DE FINANZAS SOSTENIBLES	Implementar un plan de apoyo interinstitucional que fomente la cooperación, colaboración con recursos humanos y operativos, según disponibilidad presupuestaria, para el desarrollo conjunto de la asistencia técnica, capacitaciones e implementación de acciones relacionadas al sector forestal y otros ámbitos.
UNIQUE WOOD PARAGUAY S.A	Fomentar el intercambio técnico, orientado a trabajos de campo en las áreas de manejo de bosques nativos y plantaciones forestales, así como también apoyar la elaboración de proyectos en las áreas mencionadas y el desarrollo de iniciativas innovadoras, que contribuyan a la búsqueda continua de mecanismos de desarrollo sostenible del sector.
WWF	Llevar a cabo los propósitos del Memorándum de Entendimiento suscrito entre ambas partes, afianzar el apoyo técnico y generar una sinergia que contribuya al cumplimiento satisfactorio de las metas y objetivos en común.

Fuente: INFONA, 2022<sup>278</sup>

#### 4.10 Características del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)

Con el dictado de la Ley 6123/2018, la Secretaría del Ambiente (SEAM) pasa a ser el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, correspondiéndole por mandato legal, diseñar, establecer, supervisar, fiscalizar y evaluar la Política Ambiental Nacional.

El MADES se estructura a partir de las siguientes direcciones

##### - Dirección de Planificación Estratégica

La Dirección de Planificación Estratégica tendrá como funciones: formular, coordinar y supervisar la política nacional ambiental, en articulación directa con el Consejo. Estarán bajo esta dirección las unidades ejecutoras de los programas de financiamiento y de cooperación técnica internacionales, actuales y futuras, a ser firmados por la Secretaría.

##### -Dirección General de Gestión Ambiental

La Dirección General de Gestión Ambiental tendrá como funciones: formular, coordinar y supervisar políticas, programas y proyectos sobre ordenamiento ambiental del territorio nacional; articulación intersectorial e interguber-

278 Disponible en: [http://www.infona.gov.py/application/files/6915/4825/5562/CONVENIOS\\_VIGENTES\\_2019.pdf](http://www.infona.gov.py/application/files/6915/4825/5562/CONVENIOS_VIGENTES_2019.pdf)

namental; educación y concienciación ambiental; relaciones internacionales; Sistema Nacional de Información Ambiental.

- *Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales*

La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental y de los Recursos Naturales deberá: formular, coordinar, supervisar, evaluar y ejecutar, de modo compartido con los gobiernos departamentales y las municipalidades, programas, proyectos, actividades de evaluación de los estudios sobre los impactos ambientales y consecuentes autorizaciones, control, fiscalización, monitoreo y gestión de la calidad ambiental.

- *Dirección General de Protección y Conservación de la biodiversidad*

Actualmente tiene a su cargo determinar las partes elegibles para la elaboración del Sexto Informe Nacional sobre el estado de la biodiversidad entre el Convenio sobre Diversidad Biológica y la actualización de la Estrategia Nacional de Biodiversidad.

Entre sus funciones generales se encuentran crear, administrar, manejar, fiscalizar y controlar las Áreas Protegidas, boscosas o no, pertenecientes al dominio público. Establecer estrategias de uso y conservación de la biodiversidad, incluyendo la caza, cría, tráfico y comercialización de fauna y flora silvestre, e implementar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas que incluya los poderes públicos y los sectores privados.

- *Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos*

La Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos, deberá: formular, coordinar y evaluar políticas de mantenimiento y conservación de los recursos hídricos y sus cuencas, asegurando el proceso de renovación, el mantenimiento de los caudales básicos de las corrientes de agua, la capacidad de recarga de los acuíferos, el cuidado de los diferentes usos y el aprovechamiento de los recursos hídricos, preservando el equilibrio ecológico.

- *Dirección General del Aire*

La Dirección General del Aire, según lo establece la Ley 5211/14 por la cual fue creada, deberá: Promover, revisar, aprobar y presentar al Secretario/a Eje-

cutivo/a–Ministro/a anteproyectos de creación, reglamentación, modificación y/o actualización de leyes relacionadas a la prevención y control de emisiones de contaminantes, con el objeto de proteger la calidad del aire.

Ejecutar programas y proyectos relacionados a la prevención y control de la emisión de contaminantes del aire. Promover el fortalecimiento progresivo de la capacidad institucional de las autoridades que ejercen el control y el monitoreo de las actividades que pudieran generar emisiones contaminantes.

## **Programas y proyectos del MADES. Plan Estratégico Institucional 2015 – 2018**

En el periodo de 2015–2018, la SEAM desarrolló aproximadamente 17 Programas y Proyectos de Cooperación Internacional por un monto aproximado de 420 mil millones de Guaraníes, en el marco de los Convenios Internacionales suscritos por el Estado, entre los cuales se pueden identificar: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convenio sobre Diversidad Biológica; Convenio de Lucha contra la Desertificación y la Sequía; Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; Convenio de Río.

Un factor común entre todos los programas descritos más adelante, es la centralidad del concepto de desarrollo sostenible, lo que implica que las medidas consideradas para la protección medioambiental y gestión de los recursos naturales, se contemplen en términos de mercado sin cuestionar el crecimiento del modelo de producción de materias primas, incluso estimulando el crecimiento de la ganadería y las plantaciones forestales en algunos proyectos.

*El cambio de paradigma se basa en enfocar al mismo tiempo la erradicación del 70% de la pobreza rural, aumentar el consumo de energías renovables, disminuir el consumo de energía fósil, restaurar ecosistemas degradados, aumentar la cobertura boscosa y biomasa protegida, aumentar los ingresos por servicios ambientales, aumentar la productividad por hectárea de la agricultura familiar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (PROEZA).*

En cuanto a las plantaciones forestales, como se mencionó anteriormente, se observa un decidido incentivo de su extensión detrás de un discurso de disminuir las emisiones de efecto invernadero como único objetivo urgente de la conservación del medio ambiente. A continuación, se describen los proyectos y programas desarrollados en el periodo 2015–2018.

*i. Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (Programa REED + por sus siglas en inglés)*

El Programa Nacional Conjunto de Paraguay (PNC ONU REDD+) fue firmado el 19 de julio del 2011 e inició efectivamente su implementación a partir de enero del 2012 con la designación de los y las representantes institucionales que conforman el Equipo Técnico Nacional (ETN). Además de este cuerpo técnico, la gobernanza del PNC ONU REDD+ se rige por un Comité Político, que en agosto del 2012 realizó su primera reunión reafirmando el compromiso del país en la implementación de este programa.

Es implementado a través de dos instituciones públicas, la Secretaría del Ambiente (SEAM) y el Instituto Forestal Nacional (INFONA), y una Organización Indígena, la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI).

El objetivo principal del proyecto es contribuir a la mitigación del cambio climático a través de la conservación y mejora de reservas forestales de carbono. Tiene en cuenta, la posibilidad de instalar Corredores biológicos potenciales entre áreas silvestres protegidas del Paraguay, la implementación de un Régimen de Servicios Ambientales en el Paraguay y la implementación de prácticas agroforestales que contribuyan con los esfuerzos de mitigación del cambio climático y desarrollo sostenible, respondiendo a la visión de desarrollo establecida en el PND.

*ii. Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020.*

El proyecto se propone actualizar la ENPAB (Estrategia Nacional de Protección de la Biodiversidad) en base al Plan Estratégico del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) 2011-2020 e integrar la planificación de la biodiversidad en el Plan de Desarrollo Nacional y Sectorial. En relación al enfoque agroambiental, las mesas sectoriales conformadas para los fines del proyecto planean abordar, entre otros temas, el desarrollo de prácticas agrícolas y ganaderas compatibles con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, cambios en el uso del suelo, manejo forestal sostenido, uso de la biotecnología y OGM (especialmente agropecuarios), desarrollo de recursos agropecuarios, y desarrollo urbano y rural <sup>279</sup>.

<sup>279</sup> Disponible en: <https://www.fao.org/3/i7966s/i7966s.pdf>

*iii. Proyectos vigentes en el año 2022*

*- Estrategia Nacional de Bosques para el Crecimiento Sostenible*

La ENBCS se plantea en el marco de los procesos de desarrollo propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030), y en coherencia con la Política Ambiental Nacional, la Política Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Mitigación ante el Cambio Climático, la Política Nacional Forestal, el Marco Estratégico Agrario y la Política Energética Nacional, si bien el proceso de construcción de esta estrategia estuvo liderado por la Secretaría del Ambiente (SEAM), hoy Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el Instituto Forestal Nacional (INFONA) y la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI).

En el ámbito de la participación del país en los Convenios y Acuerdos Internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y el Acuerdo de París, se considera para la implementación de esta estrategia contar con los demás pilares que hacen al Mecanismo REDD+, que son:

- El Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF), frente al cual se podrá definir el desempeño en cuanto a la reducción de emisiones de GEI.
- El Sistema Nacional de Monitoreo Forestal, como herramienta fundamental que dispone de tecnología para observar en tiempo y forma la evolución de los bosques en el país.
- El Sistema de Salvaguardas Sociales y Ambientales, como sistema de identificación de posibles situaciones o efectos paralelos negativos o positivos que puedan apuntalar o no lo propuesto en esta estrategia.
- Mecanismos para crear incentivos para los países en vías de desarrollo para proteger, optimizar el manejo y usar de forma prudente los recursos forestales, y de esta manera colaborar en la lucha contra el cambio climático

Dentro del PND 2030 los objetivos planteados en el ámbito de esta estrategia son:

Control efectivo de la deforestación –Aumento de ingresos por venta de carbono –Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 6.8% anual –Aumento de los ingresos nacionales por la venta de servicios ambientales (créditos por sumideros de carbono) –Aumento de la cobertura de áreas forestales y biomasa protegida (% de cobertura forestal y % ponderado por biomasa globales) –Aumento en 60% el consumo de energías renovables

(% participación en la matriz energética) –Reducción en 20% el consumo de combustible fósil (% participación en la matriz energética).

#### - *Proyecto Paisajes de Producción Verde*

Integrando la conservación de la biodiversidad y el manejo sustentable de la tierra en las prácticas de producción en todas las biorregiones y biomasa en Paraguay, es el proyecto implementado por el SEAM, el MAG y el Instituto Forestal Nacional (INFONA), con financiamiento del FMAM.

La iniciativa se plantea el fortalecimiento institucional (*marco legal, protocolo conjunto*), *plataformas de commodities (soja y carne)*, *trabajo integrado con el sector financiero y el mercado y el desarrollo de proyectos piloto*. Como solución a largo plazo, propone “poner en marcha un mecanismo de gobernanza de colaboración combinada con incentivos basados en el mercado y construir el know-how para la adecuada gestión del paisaje con el fin de incorporar efectivamente la biodiversidad y la gestión sustentable de la tierra en las operaciones del sector de la producción” (Valiente y Gerard, 2016).

En el marco del proyecto se considera:

- Creación de una Plataforma Nacional de Commodities Sustentables y dos departamentales, para el diálogo entre los sectores de la producción y comercialización de soja y carne, integrando a su vez a grupos sociales e indígenas.
- Aumento y diversificación del financiamiento de la producción sustentable a través de nuevas herramientas financieras.
- Promoción de producción de commodities bajo esquemas o estándares de sustentabilidad para acceder a mercados diferenciados.

El proyecto se divide en los rubros de soja y carne, siendo Green BAAPA para soja y Green Chaco el orientado a la ganadería. La Junta Directiva tiene como miembros a autoridades del MADES, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Unión de Gremios de la Producción (UGP) como representante de la Plataforma Nacional de Commodities Sustentables–Soja, y ADM como representante de los cofinanciadores del Proyecto Green BAAPA y los representantes de las Gobernaciones de Alto Paraná, Itapúa, Caazapá y Boquerón.

#### - *Programa de Pequeñas Donaciones para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)*

A través de un Comité Directivo Nacional compuesto por el MADES con otras instituciones públicas (STP, INFONA) y organizaciones de la Sociedad Civil (Red POJOAJU, REDESPI, FAPI), y el PNUD (Organismo implementador: PNUD). Busca canalizar apoyo técnico y financiero para el desarrollo sosten-

table, económico, social y ambiental de los pobladores del Municipio de San Carlos del Apa, en el Departamento de Concepción, así como en el de otras comunidades asentadas en los límites de parques nacionales.

En el marco del PPD, se otorga hasta un monto de USD 40.000, con el objetivo de empoderar y apoyar las iniciativas comunitarias que buscan conservar y recuperar el medio ambiente, así como a mejorar el bienestar y los medios de vida de los habitantes.

#### - *Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático (PROEZA)*

A partir de la implementación de proyectos de reforestación en donde los protagonistas sean las personas en situación de pobreza y pobreza extrema como *agentes reforestadores*.

Se extiende a 8 departamentos de la región Oriental del Paraguay y abarca 64 distritos municipales. Los departamentos son Concepción, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Guairá, Alto Paraná, Caazapá e Itapúa que fueron seleccionados por su alta vulnerabilidad ambiental y social.

El Proyecto PROEZA incluye las siguientes regiones: 1) Ecorregión Aquidabán, con una superficie de 10.700 km<sup>2</sup>; 2) Ecorregión Alto Paraná, con una superficie de 33.510 km<sup>2</sup>; 3) Ecorregión Selva Central, con una superficie de 38.400 km<sup>2</sup>; 4) Ecorregión Litoral Central, con una superficie de 26.310 km<sup>2</sup>.

Los componentes del proyecto son los siguientes:

El Componente I - “Plantar para el Futuro” - beneficiará a los hogares pobres y extremadamente pobres. Será financiado a través de la Subvención del FVC y la Cofinanciación Nacional del Presupuesto Público del Programa de Protección Social Tekoporã (SAS).

El Componente II - “Paisajes Sostenibles y Mercados Responsables” - proporcionará créditos concesionales con recursos nacionales a propietarios de tierras de tamaño mediano a través de líneas de crédito especiales ofrecidos por PROEZA, y se operará dentro del sistema de crédito público a través de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Para financiar este componente del proyecto, el GdP proporcionará USD 49.4 millones en fondos paralelos que incluyen: 1) Recursos proporcionados a través de entidades financieras públicas como la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD); 2) Incentivos al sector financiero privado para canalizar una mayor porción de su cartera a proyectos de forestación; 3) Incentivos a empresas privadas para reinvertir sus ganancias en proyectos de forestación y 4) Otros mecanismos e instrumentos políticos para apoyar la implementación del Programa Nacional de Reforestación (PNR).

El Componente III - “Buena Gobernanza y Cumplimiento de la Ley” - brindará apoyo a las instituciones públicas sectoriales para implementar los

cambios políticos, institucionales y normativos para generar la transformación sectorial y el cambio de paradigma que PROEZA pretende crear. La FAO proporcionará este apoyo durante la primera fase, y la subvención del FVC de USD 1,3 millones se utilizará para cubrir la mayoría de los costos asociados con este componente. Habrá una contribución en especies del gobierno, con respecto al uso del tiempo del personal, los equipos ya disponibles, la infraestructura que se utilizará y el costo operativo asociado a la ejecución de este componente. Así, los presupuestos nacionales se utilizarán durante la implementación de las actividades bajo este componente, asociados a los recursos del FVC.

**Financiamiento:** El costo total es de USD 90.3 millones, compuesto por USD 65.2 millones de cofinanciación nacional (presupuesto y créditos concesionales) y una donación del FVC de USD 25.1 millones.

Este proyecto resume la característica de la totalidad de los programas agrícolas y medioambientales aplicados en los dos últimos gobiernos, de 2013 a 2023. Pretende vincular la erradicación de la pobreza, la asistencia financiera con la mitigación del cambio climático; es un proyecto focalizado a familias campesinas denominadas “vulnerables” a quienes se facilita el endeudamiento y se estimula la implantación de un rubro de renta forzando, en el tiempo, el abandono progresivo de la finca campesina diversa y con posibilidad de autosustentación. Todo esto enmarcado en la propuesta de falsas soluciones al problema medioambiental, el estímulo al aumento de las plantaciones forestales basado en el monocultivo de eucaliptos que lejos de colaborar con la mitigación de los impactos del cambio climático o la pérdida de biodiversidad a causa de la deforestación, contempla un elemento de presión más para los bosques nativos que siguen siendo arrasados para el cultivo de soja y la ganadería.

## Presupuesto MADES

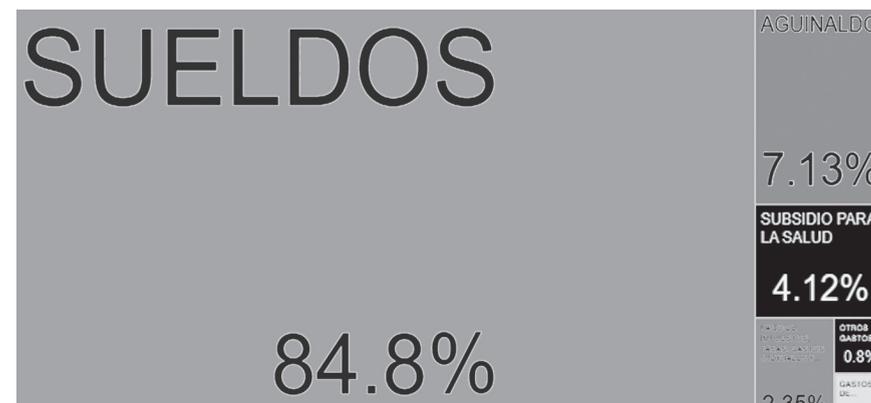
El presupuesto del MADES del 2022 ascendió a 59.119 millones de guaraníes; el mismo representó el 0,09% del total presupuestario de los gastos de la Nación. Al detallar la composición del gasto del presupuesto, se observan idénticas condiciones a las identificadas en las demás instituciones en cuanto al elevado porcentaje del presupuesto destinado al pago de sueldos, bonificaciones y otro tipo de remuneraciones para mantener al funcionariado. En los siguientes gráficos se detalla la composición del gasto del MADES

**Gráfico 33. Composición general de los gastos del MADES**



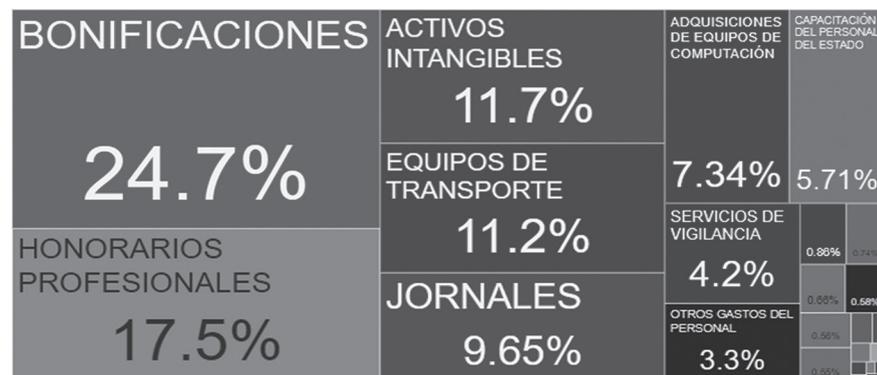
Fuente: Hacienda, 2022

**Gráfico 34. Composición general de los gastos de la gestión administrativas del MADES – 2022**



Fuente: Hacienda, 2022

Gráfico 35. Composición general de los gastos para la gestión de planes ambientales



Fuente: Hacienda, 2022

## 5 POLÍTICAS DE CRIMINALIZACIÓN DEL ESTADO EN VINCULACIÓN CON LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO AGROEXPORTADOR

Después del golpe de Estado de 1989 –que cimentó la caída del dictador Stroessner (1954-1989)– hubiera parecido que la sociedad paraguaya transitaría hacia la consolidación de la democracia, pero no fue así. Acomodada de nuevo la oligarquía, volvió la represión y la persecución a las organizaciones sociales quienes enfrentaron a la dictadura con pérdidas humanas incalculables. Según el informe, hubo 20.820 detenciones durante la época de la dictadura, de las cuales 18.772 personas fueron torturadas, en abierta violación a los Derechos Humanos (Comisión Verdad y Justicia, 2008). Este pasaje de la historia es un reflejo de la perversión de las leyes que se adecúan a los intereses de los gobernantes y de los grupos que los sustentan.

En el marco regional, la Doctrina Nacional de Seguridad ejercida por los Estados Unidos de América en el continente con el fin de hacer frente a la amenaza del socialismo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), benefició a la dictadura para la consolidación del régimen, lo que condujo al cercenamiento de los Derechos Humanos. Las leyes represivas se adecuaban sin problemas a los Códigos Penales y a la Constitución de 1967. Se calcula que Paraguay recibió en total 133.2 millones de dólares entre 1953 y 1965 donde se cruzaban apoyo económico, asesoramiento militar contra la insurgencia, capacitación de militares, y principalmente, técnicas de tortura para aplastar a la oposición (Comisión Verdad y Justicia - B, 2008).

No se puede negar la influencia del régimen de Stroessner en el proceso de consolidación de la transición, a pesar de la nueva Constitución (1992) que reposa en los nuevos tiempos de recuperación de la democracia. En el fondo,

mantiene el carácter totalitario y represivo frente a las demandas de los movimientos sociales.

Durante el periodo analizado, sucedieron varios acontecimientos que es necesario conocer para entender la conexión del proceso de apertura y el régimen de la dictadura. Por ejemplo, la presencia de los Estados Unidos de América en ambos procesos –dictadura y democracia– en distintos formatos, ya con inversión directa, préstamos, ejercicios militares, ayuda humanitaria o con la mejora del aparato represivo, como la Fiscalía General de la República, con la capacitación de los jueces y fiscales que actúan en consonancia de los intereses de la oligarquía. Y las nuevas leyes que surgen a partir del atentado contra los Estados Unidos ocurrido el 11 de setiembre del 2001.

En los siguientes puntos se intentará describir, las nuevas leyes y el marco político donde se encuadran, y las nuevas formas de “criminalización” de los movimientos sociales y sus consecuencias.

## 5.1 Marco político y jurídico de criminalización a nivel internacional

Después del atentado del 11 de setiembre de 2001, ya nada es igual; se arrasaron países como Irak, Afganistán, y amenazas constantes contra Irán y Corea del Norte. El formato nuevo de lucha contra el “enemigo” es la guerra preventiva (Millán, 2005) que se asume contra cualquier Estado, pueblo, movimiento social que atente contra la “democracia y el pueblo estadounidense”. Pero lo que quedó en claro durante la campaña contra los “enemigos”, es la apropiación de los bienes públicos, como el agua, hidrocarburos, semillas, plantas medicinales, recursos mineros (hierro, cobre, oro, uranio, litio, tierras raras). La justificación para el enemigo es la declaración de “terrorismo”, como nuevo peligro a enfrentar; ya no es el comunismo, o la guerra fría que dejó de existir en teoría, ahora se amplía hacia otro tipo de enemigo, el terrorista.

El Plan Colombia, es parte de la estrategia imperial de los EEUU para apropiarse de los bienes públicos que más abundancia tienen los países del cono sur. El motivo principal de la aplicación del Plan Colombia es la puesta en práctica de un plan geoestratégico que vincula el control territorial –a través de la presencia de los militares– con el supuesto de la existencia del narcotráfico y el terrorismo, y la aplicación de factores jurídico-políticos favorables a los intereses de las corporaciones transnacionales (CT). El plan se implementa desde el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) de Colombia, con el supuesto de combatir el narcotráfico (Millán, 2005, p. 82).

Según Da Matta “el propósito de los EEUU con el Plan Colombia, es el de intervenir en el conflicto social y político interno, para imponer y favorecer a

importantes transnacionales del petróleo y del carbón, y facilitar la privatización de las principales empresas estatales” (Ibid. p.85).

El Plan Colombia, se inicia con el gobierno de Nicanor Duarte (2003-2008) con una masiva represión a las organizaciones campesinas, “con alrededor de 3.000 imputados, apresados cerca de 100 y varios asesinatos a militantes sociales” (Palau 2008, p.31).

No es extraño que Fernando Lugo (2008-2012) reanude los compromisos con el Presidente de Colombia Álvaro Uribe, en el momento de su asunción. La participación de los EEUU en dicha iniciativa no se descarta, porque es la ampliación hacia una región que tenía gobiernos progresistas y una forma de mantener sus intereses en el marco de su estrategia geopolítica. El Plan Colombia no se constituye solamente para este país, sino tiene sus conexiones al norte y sur de América Latina.

La suscripción del compromiso con Colombia abarca diferentes aspectos, entre ellos se destaca la de seguridad<sup>280</sup>, preocupación por el “flagelo del terrorismo”, contra la delincuencia internacional, tráfico de armas y trata de personas, el secuestro y el lavado de dinero. Se hizo hincapié en la necesidad del fortalecimiento institucional y personal de lucha contra el secuestro, seguridad ciudadana y la capacitación de los órganos de la policía y militar. A todo esto, se agregaron diversas instituciones, como la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el Servicio Nacional de Promoción Profesional, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, y la cooperación en materia de agricultura empresarial y ganadera, con la participación del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal.

El círculo de la cooperación para la “seguridad” se cierra con la presencia de los militares estadounidenses en el territorio paraguayo, no ya con el uniforme clásico, sino con guardapolvos blancos, realizando atención médica en los territorios de mayor presencia de organizaciones campesinas como San Pedro y Concepción, con el apoyo del ejército nacional, funcionarios de la embajada norteamericana, y efectivos de la DEA (Palau 2008, p. 32).

Otro elemento de importancia es la puesta en práctica de la Iniciativa Zona Norte (IZN) una continuación de los programas de “cooperación” del gobierno de los EEUU realizado en la época de la dictadura, con la Alianza para el Progreso<sup>281</sup>. Fue una asistencia para el “desarrollo” puesta en práctica para enfrentar el avance de las luchas populares contra las dictaduras, después del triunfo de la revolución cubana (1959) centrada en la ayuda militar (Palau, 2012. p.82). La cooperación se renovó en el gobierno de Fernando Lugo a través de un memorándum de fecha 27 de julio de 2010 considerada por el Congreso. La IZN es

<sup>280</sup> Ver con más detalles los Acuerdos en el libro de Palau (2008)

<sup>281</sup> Apoyo económico y militar para el sostenimiento de las dictaduras en América Latina

un programa de cooperación, que consta de 4 ejes estratégicos que son democracia, medio ambiente, salud y crecimiento económico.

Amambay, San Pedro, Concepción y Canindeyú son los departamentos elegidos para poner en práctica la propuesta de cooperación del gobierno de EEUU, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), y los motivos son: la “pobreza generalizada, falta de oportunidades económicas viables, y débiles instituciones locales” (Palau 2012 p.172). Pero la intencionalidad real es totalmente diferente, ya que en los departamentos citados, las organizaciones campesinas todavía en aquel momento eran fuertes y con resistencia al avance del agronegocio.

La combinación de la estrategia del consenso y la coerción está explícita en la IZN, que a través de sus proyectos crearon las condiciones para la presencia del ejército y miembros del Ministerio de Salud, Educación, de Obras, con el propósito de conseguir la adherencia de las organizaciones de la sociedad civil de los departamentos citados. La presencia de la IZN, es parte de una estrategia geopolítica de los EEUU, que renueva las viejas consignas de dominación, control de la población, desarrollo y presencia del ejército, como algo cotidiano para no ser cuestionado y rechazado por la población organizada.

Es importante mencionar y en directa relación con la problemática que se aborda en el estudio, el componente de seguridad económica que estableció una articulación con la Asociación Rural del Paraguay (ARP), el Desarrollo Agrícola del Paraguay (DAP) y la Federación de Cooperativas de la Producción (FECOPROD) instituciones que se alinean al servicio de las grandes corporaciones transnacionales que se instalan en el país para ejercer el poder y la vigilancia de la apropiación de los bienes colectivos.

El resultado de la implementación de la IZN en el campo de la seguridad, provocó una indignación de las organizaciones campesinas por el nivel de violencia, tortura y asesinato cometido por las fuerzas policiales y militares, integrantes de la Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC) con la suposición de la persecución al inexistente grupo insurgente.

## 5.2 Leyes nacionales adecuadas para la criminalización

El engranaje del poder judicial se pone a disposición de las grandes corporaciones transnacionales para la defensa de sus intereses, en menoscabo de la mayoría de la población excluida de la riqueza generada por el trabajo en el campo.

En la Constitución Nacional del año 1992, se puso énfasis en la independencia de los principales actores involucrados en la seguridad de las personas, persecución y castigo a los culpables por hechos punibles. Es un avance

en relación a la época de la dictadura, que era ejercida para perseguir a la oposición, eliminar y controlar cualquier intento de democracia. A partir de la implementación de la CN se generaron varios procesos para adecuar a la nueva carta magna. Entre ellas la “profesionalización” de la fuerza policial, el Ministerio Público, los órganos de control del desempeño de los jueces y fiscales, como el Jurado de Enjuiciamientos de Magistrados (JEM) que bien o mal sirven para controlar a los “descarrilados” del desempeño correcto de sus funciones.

Los cambios propuestos están en el espíritu de la CN de garantizar el acceso sin discriminación a la justicia, a la protección de los más débiles, de respetar el debido proceso, la independencia de la investigación de los delitos, en fin, de garantizar los derechos humanos (Martens 2009, p. 79).

El Ministerio Público es el órgano con mayor capacidad para perseguir a lxs dirigents sociales; los fiscales actúan por sobre las leyes amparados en la CN, principalmente en lo concerniente a los derechos, en cambio están sujetos a los intereses de los sectores que ostentan el poder real de la sociedad paraguaya. La participación de los fiscales y fuerza policial en los hechos de desalojos no tiene sustento jurídico, siendo el juez el principal actor para dictaminar la decisión de un delito o no en cualquier conflicto; también en la detención y apresamiento de lxs dirigents por la sencilla razón de reclamar sus derechos a poseer un pedazo de tierra. En la CN se contempla que cuando toda persona está procesada goza de libertad (Artículos 11 y 12).

Otro mecanismo de persecución a la dirigencia social, en especial la campesina, es el proceso penal. En 1998 Paraguay se “constituyó en uno de los primeros países de la región en adecuar su legislación procesal a principios acusatorios que permiten una amplia libertad probatoria” (Martens, p.81). Con los procedimientos de juicios orales y públicos, con roles diferenciados de investigación y juzgamiento, se garantizaba el respeto de las garantías penales y procesales. Pero en manos de los fiscales, el uso con intencionalidad manifiesta del lado de la élite agroempresarial, los procesos criminalizan<sup>282</sup> y judicializan<sup>283</sup> las protestas y acceso a un pedazo de tierra, a pesar que los reclamos se ajustan a los dictados de la CN. Los agentes fiscales inician “el proceso al margen de la ley o dictando órdenes de detención o solicitudes de prisión preventiva, contrariando las disposiciones constitucionales, de los tratados internacionales ratificados por Paraguay y las normas procesales” (Ibid. p. 81).

<sup>282</sup> La criminalización es una estrategia pensada y montada desde el Estado para enfrentar las luchas sociales y colocar en el plano judicial (delictivo) los problemas sociales, de manera a deslegitimar las luchas por los derechos (Palau y Corvalán, 2008).

<sup>283</sup> Es una de las dimensiones de la criminalización que ha ido en aumento en los últimos años, la cual se manifiesta con la impunidad a los responsables de los asesinatos y con las imputaciones a militantes por luchar por sus derechos (Palau y Areco, 2016).

El objetivo principal de estas acciones es la desmovilización del movimiento campesino, ya que son los principales actores que se enfrentan directamente a la expansión del agronegocio. La dirigencia queda varada en una maraña de actos judiciales evitando asumir la defensa del grupo y de la comunidad.

Las primeras modificaciones que se realizaron a la Ley 1286/98 del Código Procesal Penal fue la “ampliación del plazo de prescripción del proceso penal de tres a cuatro años” (Martens, p. 89). A finales del 2004 “se constituyó una comisión nacional para la reforma de las leyes del sistema penal y penitenciario que propusieron tipos penales de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo” (Ibid, p. 90). Recién en el año 2008 entró en vigencia la propuesta de la Comisión Nacional, modificando el artículo 142, de la Ley 1160/97 “de invasión de inmueble ajeno”, de 2 años a 5 años, cargando de sobremanera sobre la espalda de la dirigencia campesina un reclamo consagrado en la CN, encarcelando sin posibilidad de una restitución alternativa. Antes de la aprobación, se podía cumplir sin ir a prisión, pero con el cambio, directamente se encarcela a los grupos que intentan poner en práctica lo que constitucionalmente se establece.

Generalmente las organizaciones sociales reclaman los derechos a una reforma agraria (Art. 114), a una vivienda (Art. 100), acceso a la salud (Art. 68), a la educación (Art. 73), a la calidad de vida (Art. 6) y por ellos son perseguidos, acusados, procesados y encarcelados.

La Ley 3440/08 del Código Penal establece varios cambios que recrudecen las penas para la dirigencia social, en especial, de las organizaciones campesinas que son el sector que más movilizaciones realiza desde la caída de la dictadura. La tipificación de los hechos punibles se encuentra detallada en Palau y Areco (2016 p.108). Existen 8 tipos penales a partir de los cuales se persigue a la dirigencia. En el material se exponen 45 casos, en los cuales 781 personas fueron imputadas y 75 condenadas.

En consonancia con la presión ejercida por los EEUU después del “atentado” del 11 de setiembre de 2001, en la región se han modificado las leyes que penan los actos “terroristas”. De esa manera, la Ley 4024/10 fue presentada por Fernando Lugo para su estudio y posterior aprobación por el parlamento. En ella se tipifican los hechos punibles, sin especificar concretamente lo que se va a entender por terrorismo, dejando al arbitrio de los jueces determinar las conductas delictivas. Cualquier acto, cierre de ruta, movilización, ocupación de instituciones, podría caer bajo la sospecha de ser acto del terrorismo, y ser juzgado bajo la jurisdicción de un juez, en consonancia con los intereses fácticos del país. La ley tiene apenas 4 artículos, pero es de las más infames en el esquema de las normas jurídicas y de persecución a las organizaciones sociales.

Por último, y no por ello de menor importancia, el elemento central en lo que compete a la participación de las fuerzas militares en situación de “inseguridad” interna, fue establecida a través del Decreto presidencial del 24

de agosto de 2013 (Irala, 2013)<sup>284</sup> por Horacio Cartes. Este decreto tuvo como principal objetivo militarizar tres departamentos del país. Para el efecto, se llevó adelante la modificación de la Ley 1337/99 “De Defensa Nacional y de Seguridad Interna”. A partir de este proceso se incorporaron tres Artículos en la Ley 5036/13, siendo el más preocupante, el número 3 en el cual se incorpora la “**defensa de las autoridades legalmente constituidas**” y el número 56, que incorpora el punto relacionado con el terrorismo. La CN en el Capítulo V “De las Fuerzas Públicas” diferencia entre las Fuerzas Armadas y Policiales, y determina en qué caso intervienen ambas fuerzas. En ese sentido, respecto a las FFAA su “misión es la de custodiar la integridad territorial y la de **defender a las autoridades legítimamente constituidas**”, elemento que se dispuso en la modificación de la Ley 1337/99 para incorporar lo remarcado más arriba.

Esta modificación no provoca contradicción o colisiona con el artículo 173 de la CN, citado más arriba, para evitar que se le acuse de violar la CN. Porque es muy claro el artículo 175 “De la Policía Nacional” que es quien está a cargo de la seguridad interna del país y no las Fuerzas Armadas.

Y por último, fue la modificación del artículo 142 de la Ley 1160/97 realizada por la Cámara de Senadores en el año 2021 –aumentando de cinco a diez años la pena para los que osan ingresar a las propiedades privadas– que a dos meses de la aprobación de esta modificación, 300 familias<sup>285</sup> fueron desalojadas de sus tierras, bajo pretexto de violación de la citada ley. La forma de ejecución de las “órdenes” de desalojo atentan contra las disposiciones de la Constitución, acuerdos internacionales y las normas procesales.

La imputación, persecución y encarcelamiento, son procesos penales que están por fuera de las normas, prácticas que son habituales en los jueces y fiscales que actúan bajo las órdenes de los intereses agroempresariales. Las acciones del ente ministerial a través de sus fiscales y jueces, promueven las violaciones para generar la desmovilización, el miedo y la desarticulación de las organizaciones sociales en reivindicación de los derechos humanos consagrados en la CN.

284 Disponible en <https://rebelion.org/en-el-departamento-de-san-pedro-hay-terrorismo-pero-de-estado/>

285 Disponible en: <https://www.baseis.org.py/desalojos-el-uso-de-la-fuerza-para-imponer-el-modelo-sojero/>

## 5.3 Consecuencias de la criminalización

### Un recuento importante sobre la criminalización a partir del año 2001

La crisis desatada entre la clase dominante en el gobierno de Cubas Grau, dio por terminado un proceso de disputa entre los grupos tradicionales – liderado por Luis María Argaña– y los sectores aliados al militar Lino Oviedo quien pretendía asumir la jefatura del gobierno a través de Cubas Grau. Asumió sin embargo, Luis Ángel González Macchi, después de la protesta conocida como Marzo Paraguayo, donde fueron asesinados varios jóvenes por las fuerzas armadas y policiales leales a Lino Oviedo.

El gobierno de González Macchi (1999-2003) pudo mantenerse en el poder ante el boicot y las amenazas de los liberales para sacarle del gobierno. Su Vicepresidente Julio C. Franco (Partido Liberal Radical Auténtico) renunció a su cargo para aumentar la presión con su dimisión. En este proceso de lucha interclasista de la oligarquía, el gobierno de Luis González Macchi presenta una propuesta de “Reorganización de Entidades Públicas descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central”<sup>286</sup>, que los movimientos sociales denominaron Ley de Privatización. A la vez se presentó la Ley Antiterrorista y la de Concesión de Rutas e IVA Agropecuario. La resistencia del movimiento social, articulado entre dos grupos –el Frente de Defensa de los Bienes Públicos y del Patrimonio Nacional, y la Plenaria Popular Permanente– que constituyeron el Congreso Democrático del Pueblo (Palau 2014 p. 124), sostuvieron una lucha por alrededor de 15 días con presencia campesina en las principales rutas de acceso a la capital hasta que retiraron la Ley, no sin que antes fuera asesinado un campesino por un policía<sup>287</sup>. El logro del retiro de la ley de privatización significó un triunfo importante para el movimiento popular, ya que se demostró el potencial de la articulación del sector de las organizaciones campesinas, sindicales, de partidos de izquierda y otros movimientos del campo popular, para luchar contra la estrategia neoliberal que se imponía en el país.

La aparición de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) en el escenario político con un discurso populista, avanzó en la criminalización con alrededor de 6.336 desalojos, 3.000 personas imputadas y 233 heridas, en una nueva práctica que Nicanor incorporó para detener el avance del movimiento popular ante

<sup>286</sup> Disponible en: <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/4722%20.pdf>

<sup>287</sup> Disponible en: <https://www.codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-2002-1.pdf>

la posibilidad de consolidarse un referente importante de la izquierda para la lucha política (Palau y Corvalán, 2008). El esquema es similar al que se llevó adelante en Colombia, siendo Nicanor el gestor para su firma con el gobierno colombiano para extender el Plan Colombia. La persecución, imputación y asesinato de los dirigentes fue permanente. No existe un gobierno en comparación con otros del periodo de la transición desde 1989, que haya hecho del aparato represivo una herramienta eficaz para contrarrestar el avance del campo popular y mutilar al movimiento.

En el periodo de Fernando Lugo (2008-2012) la persecución, imputación y asesinatos no paró, siguió con el mismo esquema de criminalización, más aún con la reiteración de la firma con el gobierno de Uribe, para asesoramiento y lucha contra el “terrorismo”, es decir, las organizaciones campesinas. La expectativa que generó Lugo, no produjo el proceso deseado de la reforma agraria, en cambio en el periodo señalado hubo 8.187 personas involucradas en la lucha por un pedazo de tierra (Kretschmer et al. 2019 p.81), en diferentes casos de lucha por la tierra, donde reclamaban restitución, excedente fiscal, o denuncia contra la fumigación. En la disputa por la tierra, la superficie reclamada fue de 69.155 ha, cuya propiedad pertenecía a brasileños, alemanes, holandeses y paraguayos. En el periodo analizado, ocurrieron 58 ocupaciones y 44 desalojos<sup>288</sup>

En un año –desde 2008 a 2009– 1.050 personas fueron detenidas, 333 imputadas, se abrieron procesos judiciales que obligaron a las personas a distanciarse de las luchas y a ajustarse a requerimientos procesales que exigen gastos y limitan el acceso a derechos políticos y sociales. Si se discrimina por género y grupo etario –que en periodos anteriores no tenían impacto–, en éste hubo alrededor de 23 jóvenes que fueron detenidos y 17 imputados, como también 54 detenidas y 51 imputadas (Palau et al. 2012 p. 60-69). La extensión de la represión hacia las mujeres y jóvenes tiene por objetivo de evitar la incorporación y soporte a las luchas.

### Desalojos, imputaciones y judicialización de las organizaciones campesinas e indígenas

La opción de abordar los dos periodos presidenciales del Partido Colorado –desde 2013 a 2022– es el acceso a información que permite la descripción de la violencia ejercida por las fuerzas militares, policiales, civiles armados, en los hechos de desalojos, así como la presencia del ministerio público, a través de los fiscales y jueces que realizaron los procedimientos de imputación,

<sup>288</sup> Base de datos del Observatorio de Derechos Humanos y Agronegocios. BASE-IS

apresamiento sin garantía procesal y racionalidad en el procedimiento, de acuerdo a la normativa vigente.

Se puede decir que en la medida que el Estado asume el papel coercitivo de manera permanente, sin propuesta de solución al problema de la reforma agraria, supone la existencia de una estrategia, de una política agraria de apoyo al agronegocio, permitiendo la exposición de la población rural a permanente expoliación y desposesión de los bienes comunes.

Los datos que se exponen son resultado del Observatorio “Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos” de Base Investigaciones Sociales que viene recogiendo desde el año 2008. En relación al periodo de Horacio Cartes (2013-2018), las personas afectadas fueron alrededor de 4.471 en 34 desalojos, con 389 imputaciones, 539 personas detenidas con 51 condenas y la parte más violenta del periodo, es el asesinato de 8 dirigentes sociales sin que hasta el momento se haya logrado algún tipo de aclaración de los culpables.

En lo que respecta al gobierno de Mario Abdo Benítez (2018-2023) la tendencia a la violencia desde el Estado continuó con un aumento a 6.565 personas afectadas, en 41 desalojos, con 97 imputaciones, 172 detenciones y 6 asesinatos, lo que permite inferir que la estrategia de disciplinamiento y persecución no evita que las organizaciones campesinas persistan en los reclamos de acceso a un pedazo de tierra.

Desde marzo del 2021 hasta fines del mes de octubre de 2022, alrededor de 1.335 indígenas fueron afectados, principalmente de los Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú, San Pedro y Caazapá. Los dos primeros departamentos son territorios donde –desde la década del 70 del siglo XX– se instaló el agronegocio, por lo tanto, son las últimas extensiones de resistencia que quedan. En el tiempo señalado hubo 20 desalojos, y 48 personas fueron imputadas. Los otros departamentos, Caaguazú, San Pedro, Caazapá, son departamentos sobre los cuales se extiende el modelo, provocando la destrucción de los bosques restantes, los cultivos de autoconsumo, sus espacios rituales y hasta muerte de los dirigentes.

El proceso de persecución, represión, imputación y encarcelamiento, son acciones de un Estado totalitario, como se demostró en la época de la dictadura de Stroessner. Una vez abierta la transición, se continuó con el mismo esquema de violencia hacia sectores opositores y organizaciones sociales. Los órganos represores siguieron intactos, la policía, el sistema penal, jueces, fiscales, continuaron con la misma lógica que en el régimen dictatorial, peor aún, con la incorporación de tecnología y técnica de espionaje.

Existe un común denominador entre los periodos analizados –a pesar de la vigencia de una CN actualizada, con reivindicaciones de los sectores populares, de normativas judiciales acorde con el tiempo, los controles, la defensa de la propiedad privada– las represiones continúan sin cambios, peor aún, con más penas carcelarias para los que intentan “invadir” tierras, o simplemente no

cumplen con las leyes, pero en defensa de sus comunidades, en defensa de sus tierras.

## Conclusiones

El análisis sobre la manera en la que se institucionalizó el agronegocio transgénico en Paraguay, da cuenta de las características específicas de la estructura económico-productiva de la formación social paraguaya, ya que constituye pilar fundamental de la vía de desarrollo agroexportadora impuesta en el país en la década de 1990, a la par del recetario neoliberal emanado del Consenso de Washington.

Al analizar la institucionalidad del agronegocio, se han puesto en debate las características del Estado paraguayo. La dictadura stronista configuró los principales ejes político-económicos que han guiado su desarrollo; los mismos muestran continuidades en aspectos estructurales fundamentales: desde los sectores económicos que han sido beneficiados para el desarrollo de la matriz económica agroexportadora bajo políticas-económicas tomadas para su avance, hasta las formas de dominación social y territorial bajo violentas formas represivas.

En ese marco, las empresas del agronegocio, las finanzas y el comercio externo, han sido los grandes ganadores de la liberalización impuesta a través de las reformas del Consenso de Washington aplicadas en el país en la década de 1990. La legitimidad de la apertura a los mercados a través del MERCOSUR, lo cual ha posibilitado la expansión del agronegocio, agudizando la dependencia económica de los países de la región, de una matriz económica rentista, a través de acuerdos de complementariedad económica y de tratados bilaterales de inversión.

Este proceso se llevó adelante a la par de la participación del país como miembro de la OMC, lo cual ha impuesto un diseño económico-institucional que profundizó la dependencia económica del mismo a partir del recetario neoliberal. Así, la apertura comercial legalizada/legitimada ha consolidado la economía de agroexportación, que ha reforzado los procesos de concentración de la tierra, los ingresos y la riqueza generada, así como la progresiva extranjerización de los recursos productivos y las actividades económicas de mayor rentabilidad.

De esta manera se llevaron adelante nuevos mecanismos de acumulación de las ganancias, a partir de la apropiación de la tierra y el territorio, concentrando cada año la mayor parte de las ganancias, en esquemas productivos que emplean a cada vez una proporción menor de la población, con exiguos impuestos, que han resultado de la aplicación de reformas fiscales regresivas orientadas a la aplicación del recetario neoliberal en el país.

A partir de esto se ha profundizado la dependencia y subordinación de la formación social paraguaya hacia los intereses de capitales extranjeros en general, y las corporaciones transnacionales del agronegocio en particular. Ello además ha marcado las condiciones de vida de los hogares, en términos generales, y de los hogares que se encuentran en las áreas rurales en particular, con lo que también se han configurado las formas de organización de las relaciones sociales de reproducción y, por lo tanto, las relaciones de género.

En tal sentido, el Estado –tal como durante la dictadura stronista– responde a la necesidad de expansión del capital regional a partir del avance de la frontera agrícola en Paraguay. Además, si bien el Estado institucionalizó históricamente el agronegocio, o la vía de desarrollo agroexportadora en base a la extranjerización de su territorio, éste se ha incrementado en los últimos años a través de políticas de atracción de empresas de capitales extranjeros, que ha tenido como contracara la criminalización de los movimientos sociales en general y las organizaciones campesinas e indígenas en particular. Esto visibiliza la dimensión geopolítica de la extranjerización del territorio paraguayo, como efecto del modelo impuesto de acuerdo a los intereses del bloque de poder, en articulación con capitales extranjeros.

En la década de 1990, la función hegemónica del Estado en términos ampliados, se ha desarrollado a partir de los principios propios del neoliberalismo que se han plasmado en el mencionado Consenso de Washington. En el mismo se establece como horizonte necesario, el logro de la *estabilidad macroeconómica*, para avanzar a través de lo que denominan “crecimiento económico”. Esto tiene como correlato el recorte del gasto social y la aplicación de programas sociales focalizados, conocidos como “de reducción de la pobreza”.

La política económica neoliberal se encuentra configurada a partir de dos procesos que se retroalimentan. Por un lado, la liberalización de las economías nacionales, que profundiza la mercantilización de la vida social; por otro, la contrarreforma del Estado, que sustituye su papel redistributivo, por políticas focalizadas de “alivio” de la pobreza que no alteran las bases de la reproducción de la desigualdad y de la explotación.

A su vez, la misma se basa en el endeudamiento externo que se destina principalmente a la construcción vial, lo cual constituye también una continuidad con respecto a la composición y orientación de la deuda durante la dictadura stronista. La novedad en la dimensión del endeudamiento, constituye la emisión de bonos soberanos, lo cual profundiza la dependencia nacional hacia normativas e intereses de bancos situados en el norte global. Así también, se mantiene la injusticia tributaria en hombros de las mayorías sociales a través del peso del IVA, impuesto regresivo e injusto. En tal sentido, este proceso político-económico guiado históricamente por los organismos multilaterales en articulación con los intereses de los sectores empresariales vinculados a la

agroexportación y las finanzas, han configurado las características tributarias dirigidas al sector de los agronegocios.

A partir de la contraofensiva del capital, que se ha expresado en términos políticos con el quiebre constitucional y golpe de Estado parlamentario en el año 2012, se ha desarrollado como estrategia político-económica la instauración de alianzas público-privadas a todos los niveles de la institucionalidad estatal. De esta manera, el sector empresarial vinculado al sector financiero y sostenido ideológica y financieramente por organismos multilaterales, controla el desarrollo de las políticas del Estado, a través de la presencia de ONG o “tanques de pensamiento” (*think tanks*) neoliberales. Esto se desarrolla en todos los niveles de las políticas públicas agrícolas y ambientales.

En lo referente a la política agrícola, también muestra continuidades directas con relación a la orientación impuesta en el periodo dictatorial, principalmente notorias en el financiamiento recibido por organismos multilaterales de crédito. Las mismas no solo financian el desarrollo de las políticas agrícolas, sino que imponen su contenido, vinculado con las ventajas comparativas que implica el desarrollo de rubros específicos; en el caso de Paraguay desde la década del 70, ha sido la soja en manos de capital extranjero, y el algodón producido por las familias campesinas, en condiciones de explotación.

La entrada de la biotecnología transgénica en la década de 1990, catalizó la desvalorización del algodón como rubro de renta, y se extendieron los monocultivos de soja transgénica. Los transgénicos implicaron un cambio en las formas de producción que habían sido impuestas en la revolución verde de la década del 60, y principalmente del 70, en tanto prácticas que fueron asimiladas por la agricultura campesina, predominantemente en lo que se refiere a la mecanización del suelo. Esto produjo a su vez la entrada de la siembra directa y el paquete tecnológico vinculado a la soja transgénica y el glifosato. La aprobación y la regulación de la soja transgénica implicó cambios institucionales, principalmente en la estructura del MAG. Los cambios fueron necesarios en dos sentidos:

1) Una legislación que pudiera institucionalizar los principios de la propiedad intelectual proveniente de la participación de Paraguay en la OMC, lo cual derivó en la ratificación de la UPOV 91, la promulgación de la ley de semillas y la creación del SENAVE y la COMBIO. Este proceso derivó en la necesidad de determinar qué seres vivos o partes de seres vivos pueden estar sujetos a la propiedad intelectual.

2) Una estructura que permita la adecuación de esta tecnología al contexto nacional, donde fue necesaria la actualización del IPTA, a partir de las experiencias del IAN y STICA. Este proceso ha tenido una importancia fundamental, a partir del establecimiento de estaciones experimentales, ya que ha permitido –en términos prácticos– hacer útil la tecnología en el territorio pa-

raguayo. Y en términos ideológicos, legitimar el desarrollo del conocimiento científico orientado a la agricultura y la biotecnología.

A partir de estos cambios producidos como respuesta a la actualización de la base técnico-productiva, el impacto socioambiental de su desarrollo y la ratificación de tratados internacionales, se institucionalizó la política ambiental en Paraguay. Estos tratados fueron producto de un contexto caracterizado por discusiones globales sobre el impacto del sistema económico mundial en el ecosistema. Este debate se expresó en las cumbres por el clima sobre biodiversidad, contaminantes, y desertificación en el marco de la gestión forestal y los bosques.

Los elementos de la política ambiental vinculados a la sostenibilidad ambiental, la concepción sobre el cambio climático y la reforestación, se transversalizaron en la política agrícola dirigida de manera focalizada hacia comunidades campesinas e indígenas, sin impactar en cambios para los grandes productores, ni en las industrias agroalimentarias. Esto se basa en la concepción de los organismos multilaterales de crédito sobre el origen de los problemas ambientales donde se busca equiparar, por ejemplo, la explotación de recursos naturales por campesinas/os y la degradación ambiental producida por las actividades extractivistas del agronegocio. La idea respecto a la vinculación de las comunidades campesinas e indígenas con la naturaleza, se relaciona con una noción colonial de “pobreza” sobre las mismas. Por lo tanto, las políticas agrícolas-ambientales, tales como PROEZA, desvinculan a las comunidades de las actividades productivas tradicionales para insertarlas en las llamadas cadenas globales de valor – vinculadas a los circuitos financieros – para el logro de la supuesta sostenibilidad ambiental y la reducción de la pobreza.

En este escenario, el problema del cambio climático se redujo a la cuantificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en general, y de carbono en particular. Esto permite una especie de clasificación de los territorios y su sostenibilidad de acuerdo a la capacidad de captar y emitir carbono, al utilizar un factor cuantificable para describir los territorios, con lo cual se simplifica la complejidad de la naturaleza y al mismo tiempo se mercantiliza, es decir, se valoriza en mercados financieros internacionales la capacidad de captación de carbono. Con eso se separó un proceso natural de la tierra/territorio. Y al medir la sostenibilidad de un territorio a partir de un solo indicador consistente en el balance de carbono, se puede equiparar un monocultivo de eucalipto con un bosque.

Por lo tanto, en este punto, todos los programas agrícolas incluyen la reforestación con monocultivos forestales como herramienta de supuesta sostenibilidad ambiental. Ese discurso es funcional a la deforestación causada por la ampliación de la frontera agrícola en manos del agronegocio, con lo cual se legitima la pérdida de masa boscosa compleja y biodiversa, porque a partir

de esta lógica ésta es vista tan solo como un conjunto de árboles que captan carbono.

Tras el quiebre constitucional y democrático ocurrido con el golpe de Estado parlamentario en el año 2012, se instaló una política focalizada de “reducción de la pobreza” denominada “Sembrando Oportunidades familia por familia”. La misma ha tenido como principal base social a las mujeres que forman parte de Tekoporá, principal PMTC en Paraguay. De tal manera, frente a este efecto del modelo productivo, las medidas económicas y políticas propias del neoliberalismo desarrollan programas sociales focalizados. Los mismos tienen como beneficiarias principales a las mujeres, basados en criterios patriarcales que refuerzan las concepciones propias de la división sexual del trabajo, vinculados a la naturalización del cuidado maternal en los cuerpos de las mujeres. Esto ha derivado en concepciones acerca de la rigurosidad con la que las mujeres pagan los créditos en función del alto compromiso que tienen con sus familias.

La misma se transversalizó a través del programa agrícola PRODERS, con lo cual toda la política agrícola tiene en la actualidad las mismas características, consistentes en: capacitaciones por parte de guías o extensionistas agrícolas; formación de comités o asociaciones; preparación de planes de producción/inversión; entrega de los recursos consistentes en animales menores, semillas hortícolas, y herramientas –en algunos casos obras infraestructurales tales como invernaderos, gallineros, etc. –; inclusión financiera a través de un posible crédito y otros servicios microfinancieros (seguros agrícolas privados, banca de empresas de telecomunicaciones, entre otros) junto con una directa vinculación con sectores empresariales.

En tal sentido, la mayor parte de los programas agrícolas y ambientales tienen como principales destinatarias a las mujeres campesinas, que además son concebidas como posibles sujetas de crédito, ya que los mismos se fundan en argumentos patriarcales en los que se basaron históricamente los PTMC, a través de los cuales se ha constituido la base social del tejido de contención neoliberal.

De tal manera, la perspectiva feminista resulta fundamental para comprender la forma en la que opera el avance del agronegocio transgénico, en tanto modelo económico y político que expresa las características de la fase neoliberal del modo de producción capitalista en el marco de las especificidades de la formación social paraguaya. En tal sentido, desde el Estado se promueven políticas que permiten la incorporación de las unidades campesinas, a través de la participación de las mujeres al sistema financiero; con ello la deuda se establece como correlato de todos los programas agrícolas, en tanto mecanismo que explota las diferencias concretas y materiales de las subjetividades deudoras, y de esa manera se inscribe como correlato del avance del agronegocio transgénico.

En este marco, los programas incluyen capacitaciones en las que se forma a las personas participantes con los mismos principios sobre emprendedurismo (vinculado al horizonte de la exportación), donde se expresan los falaces valores neoliberales del individualismo y la voluntad, como la herramienta necesaria para salir adelante, así como la imposición de una categoría a través de la cual se intenta borrar el peso político, histórico y la identidad campesina. Además, se tratan aspectos técnicos vinculados al paquete tecnológico, que en la mayor parte de los casos son dados por las mismas empresas proveedoras de la tecnología, aspectos propios del modo de vida campesino tales como el cultivo para el autoconsumo, la mano de obra estrictamente familiar, son tomados como indicadores de “pobreza”; mientras que son ensalzadas las prácticas consumistas de mercado y la inserción a las llamadas cadenas de valor.

Las mejoras de la productividad en los rubros de renta de la agricultura campesina a través del aumento de la inversión en tecnología, se realiza para cumplir con los requerimientos establecidos por las empresas que demandan la producción campesina que forma parte de los proyectos. Esto implica en lo concreto, una transferencia de valor desde las fincas campesinas a las empresas procesadoras o distribuidoras de insumos del paquete tecnológico del agronegocio.

Eso se puede ver como resultado de lo expresado por el exministro de agricultura del periodo cartista, Jorge Gattini, quien en el año 2013 señaló: “el campesinado ‘tiene que cambiar de chip’ para integrarse y no desaparecer del sistema de producción”. El mismo añadió que con ello se lograría reducir el enfrentamiento entre lo que él ha denominado “ricos y pobres”<sup>289</sup>.

Estos programas apuntan a la creación de organizaciones que respondan a los principios de los programas del MAG para la formación de destinatarios de asistencia financiera, en la ejecución de planes de producción y el acceso a créditos para vincularse con el sector privado. Es decir, la función por la que crean las asociaciones están vinculadas principalmente a la capacidad de endeudamiento de las familias campesinas (principalmente las mujeres).

Como contracara de este proceso, para la reproducción de la forma de dominación en la que se basa el modelo extractivista, el Estado cumple la función coercitiva y represiva, a partir de la criminalización de la lucha social en general y campesina e indígena en particular. De tal modo, es posible observar que la violencia ejercida por el Estado tiene una línea de conexión directa entre el periodo de la dictadura y el periodo que se abrió tras el golpe de 1989. Si bien la Constitución Nacional de 1992 incorporó varios derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos, influidos por los nuevos pensamientos de la región, incorporando el Estado Social de Derecho, sin

embargo, los mismos son violados sistemáticamente por el Ministerio Público, con lo cual el poder coercitivo del Estado se mantuvo intacto.

Otra línea de continuidad ha sido la participación de los Estados Unidos en la estructuración de mecanismos de control social, principalmente del campesinado que es caracterizado como un “enemigo” a ser perseguido o eliminado. La actualización se dio a partir del atentado del 11 de setiembre de 2001, declarándose una guerra total a todo aquel grupo, ya sea campesino, indígena, que cuestione el modelo extractivista, bajo la posible designación de “terrorista”. Esta lógica se incorporó en las legislaciones nacionales a partir del año 2010, a pesar de atentar contra la propia Constitución Nacional y los derechos de los/as campesinos/as e indígenas.

La estructura de la fiscalía, como de los jueces, se adecua a esta lógica de represión actuando de manera ilegal, incumpliendo los procedimientos establecidos en las normas jurídicas. En ese marco, existe una agudización de la persecución a la dirigencia social, principalmente campesina e indígena. Las fuerzas represivas actúan en forma conjunta con civiles armados contratados por los propietarios de los latifundios (la mayor parte de las veces de manera ilegal) infundiendo terror en las comunidades, lo que ha ocasionado asesinatos de campesinos e indígenas, con total impunidad.

La tierra sigue siendo el principal motivo de disputa entre el modelo hegemónico y el modo de vida y producción campesino. Mientras que avanza la frontera agrícola con monocultivos transgénicos, se desfinancia al INDERT, institución responsable de garantizar el cumplimiento del estatuto agrario, y al mismo tiempo, se recrudecen los desalojos forzosos. Esto se desarrolla en un contexto determinado por la continuidad de la impunidad de las tierras malhabidas y el esquema de poder stronista. Eso ha generado un sistema nacional de catastro caótico, junto con la existencia de mecanismos judiciales inadecuados para litigar los problemas de superposición de títulos en casos como los de las tierras malhabidas, así como las tierras ancestrales de las comunidades indígenas.

Con ello se visibiliza que es necesario un verdadero proceso de memoria, verdad y justicia que transforme verdaderamente el esquema de poder stronista que se perpetuó y legalizó tras el golpe del 89. Es importante subrayar que, tal como indicaba Tomás Palau (2010), este esquema de poder se articula con el de sectores ligados a la ilegalidad, en relación directa con el narcotráfico y el lavado de dinero, que se ha expresado con un incremento de los sicarios en los últimos años.

Bajo este esquema, en la fase neoliberal del desarrollo capitalista se ha agudizado la pauperización de las condiciones de vida de las mayorías sociales, debido al sistema económico excluyente. En este escenario, el bloque de poder nacional da muestras de una reactualización de la vía de desarrollo impuesta al país tras la Guerra contra la Triple Alianza y profundizada duran-

289 Disponible en: <https://www.ultimahora.com/mag-busca-cambiar-chip-campesinos-integrarlos-n714185.html>

te la dictadura cívico militar de Alfredo Stroessner, a partir del saqueo de los bienes comunes de la naturaleza, principalmente la tierra, el agua y su potencial hidroenergético, junto a la superexplotación de la fuerza de trabajo. De tal modo, se impulsa el desarrollo de la agroexportación de materia prima a partir del cultivo de rubros transgénicos del agronegocio -“resistentes a la sequía”-, el confinamiento de vacas, que implica la extracción de grandes cantidades de agua dulce y mayor deforestación a expensas de la debilidad ecosistémica del Chaco. Mientras tanto, en la región Oriental se tiene proyectada la instalación de industrias supuestamente “verdes” de capitales extranjeros para la exportación, vinculadas con la crisis energética: fábrica de agrocombustible producido con maíz transgénico, hidrógeno “verde” aprovechando el potencial hidroeléctrico y la baja tarifa energética, junto con la planta procesadora de celulosa de eucaliptos.

Frente a los nuevos desafíos planteados por la actualización en las formas de dominación, la resistencia y organización de las comunidades campesinas e indígenas, por la defensa del territorio y el alimento, resultan claves fundamentales para la transformación de este modelo, que degrada las condiciones de vida de las personas y de la naturaleza.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alvarez Gómez, N 2016 “El concepto de Hegemonía en Gramsci: Una propuesta para el análisis y la acción política” en *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* N° 15 (Mendoza: Universidad Nacional De Cuyo)
- Areco A, Palau M 2016 *Judicialización y violencia contra la lucha campesina: casos de criminalización en el período 2013-2015* (Asunción: BASE-IS)
- Banco Mundial 2017 *Diagnóstico Paraguay. La dinámica de transformación del empleo en Paraguay*. (Asunción: Banco Mundial)
- Banco Mundial 2018 *Diagnóstico sistemático del país. República del Paraguay* (Asunción: Banco Mundial)
- Barreto, M 2016 “Iniciativas parlamentarias que inciden en la agricultura campesina”. En: M. Palau *Con la soja al cuello 2016* (Asunción: BASE-IS)
- BASE Investigaciones Sociales 2013 *El proyecto de IRAGRO guarda debajo del poncho un puñal para la agricultura campesina* (Asunción: BASE-IS)
- Bobbio N, Matteuci N, Pasquino G 1998 *Diccionario de Política*. Vol. I, 11ª Ed. (Brasília: Universidade de Brasília)
- Borda, Dionisio 1999 *Situación del empleo y competitividad en Paraguay* (Asunción: CADEP)
- Borda, Dionisio 2006 *Paraguay: resultado de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas* (Santiago de Chile: CEPAL)
- Borda, Dionisio 2009 *Crecimiento, inclusión social y gasto público* (Asunción: CADEP)
- Borda, Dionisio 2011 *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay: análisis de una década (1997-2008)* (Asunción: CADEP)
- Borda Dionisio, Caballero Manuel 2020 *Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay* (Asunción: CADEP)
- Borda Dionisio, Masi Fernando 2021 *Políticas públicas en Paraguay: Avances y desafíos 1989–2020* (Asunción: CADEP)
- Campione, Daniel 2005 “Hegemonía y contrahegemonía en la América Latina de hoy. Apuntes hacia una nueva época” *Revista Sociohistórica* 2005 (17-18) (La Plata: Centro de Investigaciones Socio-históricas)

- Carcanholo, M (s. f.) (Im)precisiones acerca de la categoría superexplotación de la fuerza de trabajo. *Revista Razón y Revolución*, 25 (Universidad de La Rioja: Fundación Dialnet)
- Carcanholo, M 2019 “Neoliberalismo y dependencia contemporánea: alternativas de desarrollo en América Latina”. En: Vidal Molina, P 2019 *Neoliberalismo, Neodesarrollismo y Socialismo bolivariano: modelos de desarrollo y políticas públicas en América Latina* (Chile: Ariadna Ediciones)
- Carleial L. M. F. 2012 “A divisão internacional do trabalho como categoria central da análise de Ruy Mauro Marini” en L. S. Neves (Org.) *Desenvolvimento e dependência: Atualidade do pensamento de Ruy Mauro Marini* (pp. 7-16). Curitiba, Brasil: CRV.
- Ceccon, E. 2008 “*La revolución verde, tragedia en dos actos*” *Ciencias*, Vol. 1, N° 91 (México: Universidad Autónoma)
- Cielo, C. y C. Vega. 2015 «Reproducción, mujeres y comunes. Leer a Silvia Federici desde el Ecuador actual», *Nueva Sociedad*, núm. 256
- Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay 2008 Tomo I Síntesis y caracterización del régimen
- Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay 2008 Tomo II Parte 1
- Decreto 12706/08. (13 de Agosto de 2008). “*Por el cual se modifica y amplía el decreto N° 18.481/97, que crea la Comisión de Bioseguridad (COMBIO)*”. Obtenido de SENAVE: <http://www.senave.gov.py/docs/decretos/Dto12706-08.pdf>
- Decreto 9503/12. (20 de Agosto de 2012). *Por el cual se autoriza al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), que en forma excepcional, viabilice la introducción de las semillas de algodón conteniendo los eventos MON 531 (BT) x MON 1445 (RR) y MON 1445 (RR) 2012/13*. Obtenido de APROSEMP-Biotecnología: [http://www.aprosem.org.py/uploads/9503-2012\\_algodon\\_BT\\_-\\_RR.pdf](http://www.aprosem.org.py/uploads/9503-2012_algodon_BT_-_RR.pdf)
- Decreto N° 18.481/97. (18 de Setiembre de 1997). “*Por el cual se crea una comisión de bioseguridad*”. Obtenido de <http://www.senave.gov.py/docs/decretos/Dto18481-97.pdf>
- Decreto N° 9699/12. (19 de Setiembre de 2012). *Por el cual se crea la Comisión Nacional de Bioseguridad Agropecuaria y Forestal (INBIO)*. Asunción: APROSEMP-Biotecnología.
- Dalla Costa, M; James SELMA 1972 *El poder de la mujer y la subversión de la comunidad* (México: Siglo XXI)
- Dias Carcanholo, M. 2013 “(Im)precisiones acerca de la categoría superexplotación de la fuerza de trabajo” en *Razón y revolución* N° 25 (Buenos Aires: CEICS)
- DGEEyC 2008 Censo Agrícola Nacional 2008 (Asunción: DGEEyC)
- Federici, S 2011 *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (Madrid, Traficantes de Sueños)

- Félicz, M 2017 “Acumulación de capital y lucha de clase(s) en y a través del Estado en la Argentina neodesarrollista” *Revista THEOMAI* - N° 35 (Buenos Aires: Extramuros Ediciones)
- Fogel, R. 1979. *Colonización agraria y distribución espacial de la población, características del proceso*. *Revista Paraguaya de Sociología* (Asunción: CPES)
- Fretez Bobadilla, A. 2017 *Los acuerdos megarregionales y la nueva ofensiva del capital* (Asunción: BASE-IS)
- Galdona, C., Vázquez Aranda, V., & Bazzano, A. 2012 *La colaboración público-privada en el I+D en el sector de biotecnología agropecuaria en Paraguay: Un tema pendiente. Documento de trabajo*. (Asunción: Instituto de Desarrollo/Red Mercosur)
- Gambina, J 2010 “La crisis de la economía mundial y los desafíos para el pensamiento crítico” en: Gambina, J. *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO)
- Gambina, J. 2022. Aceleran la devaluación y suben las tasas de interés: son respuestas a las demandas del “mercado”. (Buenos Aires: Notas y análisis sobre la actualidad político-económica)
- Glauser, M. 2009 *Extranjerización del territorio paraguayo* (Asunción: BASE-IS)
- Gramsci, A 1980 Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno (Madrid-Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión)
- Gramsci, A 1999 *Cuadernos de la cárcel*. Tomo 1 (Puebla: Benemérita Universidad de Puebla)
- Gramsci, A. 2006 [1975] *Cartas desde la cárcel* (Caracas: Fundación Editorial El perro y la rana)
- Guereña A., Rojas. L. 2016 YVYJARA *Los dueños de la Tierra en Paraguay* (Asunción: OXFAM)
- González, F. 2017 *Hegemonía y desarrollo rural: análisis territorial de políticas de desarrollo rural en Benito Juárez* (Buenos Aires: CONICET)
- González, S. 2015 “Semillas transgénicas. Variedades y procedimientos para su aprobación” en M. Palau, *Con la soja al cuello 2013/2015* (págs. 16-19) (Asunción: BASE IS)
- Gutiérrez Aguilar, R. 2017 *Horizonte comunitario-popular. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas* (Madrid: Traficantes de Sueños)
- Harvey D. 2005. *El “nuevo” imperialismo* (Buenos Aires: CLACSO)
- Hetherington, K. 2011 *Privatizando lo privado en el campo paraguayo: lotes precarios y la materialidad de los derechos* (Asunción: Intercontinental)
- Hetherington, K. 2012 *Tierra malhabida y el engaño de la institucionalidad* (Asunción: Revista de Estudios Políticos Contemporáneos - NOVAPOLIS)
- Hetherington, K. 2014 “La contrarreforma agraria en Paraguay”. En Almeyra, G; et al (coord.). *Capitalismo: Tierra y poder en América Latina (1982-2012). Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. CLACSO

Hetherington, K. 2015. *Audidores campesinos. Transparencia, democracia y tierra en el Paraguay Neoliberal*. (Asunción: CERI)

Hetherington, K. 2016. "La soja ante la ley". *Revista Paraguaya desde las Ciencias Sociales* N° 7. (Buenos Aires: IEALC)

Imas, V. 2020 Agricultura familiar campesina. Riesgos, pobreza, vulnerabilidad y protección social (Asunción: CADEP)

Irala, A. 2013 *Resistencias campesinas ante los abusos de poder* (Asunción: SERPA)

Izá Pereira, L. 2018. *Ciclos de extranjerización y concentración de la tierra en Paraguay* (San Pablo: Universidad Estadual Paulista).

Kleinpenning, J.; Zoomers, E. B. 1988 *Internal colonization as a policy instrument for changing a country's rural system: the example of Paraguay*. (Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie TESC = Journal of economic and social geography: Rotterdam)

La Nación 2018 La paraguay que crecerá en campos del Mercosur. *La Nación*, págs. <https://www.lanacion.com.py/foco/2018/04/06/la-paraguay-que-crecera-en-campos-del-mercosur/>.

Ley N° 2459/04 2004 "Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal. Asunción: Biblioteca y Archivo del Congreso de la Nación (4 de Octubre de 2004)

Lezcano, J. 2014 *El Estado paraguayo: ruptura y recomposición del equilibrio pos 2008* (Buenos Aires: GESP)

Lezcano Claude, L. 2012 "Historia Constitucional de Paraguay (período 1870-2012)" *Revista Jurídica Universidad Americana* (Asunción: UA)

Kretschmer, Regina, Areco, Abel y Palau, Marielle 2019 *Ocupaciones de tierra: marcas del conflicto rural (1990-2019)* (Asunción: BASE-IS)

Martens, 2009. *El marco legal para la criminalización*. (Asunción: BASE-IS)

Marx, K. 2009 [1867]. *El Capital. Crítica de la Economía Política. El Proceso de producción de capital. Tomo I*. (Buenos Aires: Siglo XXI)

Masi, F. 2006 *Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta* (Asunción: CADEP)

McMichael, Philip 2009 "A Food Regime Analysis of the "World Food Crisis" UNC Mellon Sawyer Seminar conference on the Fate of Food, at Chapel Hill

McMichael, Philip 2012 The land grab and corporate food regime restructuring. *Journal of Peasant Studies*

Millán, S (comp.) 2005 Tropas Norteamericanas y la geografía del saqueo. América Latina, Mercosur y Paraguay en la mira (Asunción: BASE-IS)

OXFAM. 2022. Beneficiarse del sufrimiento. OXFAM.

OXFAM. 2022. Tras la crisis, la catástrofe. OXFAM.

Palau T., Heikel, M.V. 2016 (1987) *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola* (Asunción: BASE-IS)

Palau, T. 2003 "Reflexiones breves sobre la estancia de Nicanor en el Palacio de los López. El doble discurso: nueva arma del neoliberalismo en el cono sur" en J. Morínigo *Revista NOVAPOLIS* (Asunción: NOVAPOLIS)

Palau, T. 2007 *Los refugiados del modelo agroexportador: impacto del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas* (Asunción: BASE IS)

Palau, T. 2012 "El desarrollo rural de Paraguay 2009. Detalles de una deuda anunciada". En T. Palau, *Es lógico que una sociedad agredida se defienda 2008-2011 Vol. I* (Asunción: BASE-IS)

Palau, Marielle (comp.) 2008 *Criminalización a la Lucha Campesina* (Asunción: BASE-IS)

Palau, M; Corvalán, R. 2008 "Criminalización de movimientos sociales en Paraguay: Algunos elementos para comprender su magnitud" en Buhl, Kathrin y Korol, Claudia (orgs) *Criminalización de la protesta y de los movimientos sociales* (San Pablo: Instituto Rosa Luxemburgo)

Palau, Marielle et al. 2012 *USAID en Paraguay: La asistencia como estrategia de dominación* (Asunción: BASE-IS)

Palau, Marielle 2014 *Movimiento Popular y Democracia* (Asunción: BASE-IS)

Palmisano, Tomás; Teubal, Miguel 2020 "Aspectos generales de la política económica del gobierno de Mauricio Macri en Argentina (2015-2018)" *Revista de ciencias sociales, segunda época* N° 37 (Buenos Aires)

Pastore, C. 2013 [1972] *La lucha por la tierra en Paraguay* (Asunción: Intercontinental Editora S.A)

Peet, Richard 2007 "Imaginario de Desarrollo" en B. M. Fernandes, M. I. M. Marques & J. C. Suzuki (orgs.). *Geografía Agraria: teoría e poder* (São Paulo: Expressão Popular)

Pérez Orozco, A 2014 *Subversión feminista de la economía* (Madrid: Traficantes de sueños)

Portantiero, J.C. 1999 *Los usos de Gramsci* (Buenos Aires: Grijalbo)

Portillo, A. 2018 *Agronegocios y la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNA* (Asunción: Base IS)

Prego, F. 2019 *Pos-stronismo, reforma constitucional y transición democrática. La construcción de una nueva legalidad en Paraguay* (Buenos Aires: Sociohistórica)

Quevedo, C. 2014. "Instauración y permanencia del régimen estronista en Paraguay. Algunas claves interpretativas en escritos de los años ochenta". En L. Soler, et al. (coeditores). *Aciagas conmemoraciones. Paraguay, Guatemala y Brasil 60 años después: 1954 - 2014. Dictaduras, contrarrevoluciones, populismos. Actas de congreso* (Asunción: CLACSO)

Resolución 631/01 (13 de Septiembre de 2001) "Por la cual se flexibilizan las condiciones de permiso de introducción de soja modificada genéticamente, provenientes del evento de transformación 40-3-2 (Soja RR). Obtenido de APROSEMP-Biotecnología: [http://aprosemp.org.py/uploads/Resolucion\\_](http://aprosemp.org.py/uploads/Resolucion_)

- MAG\_No\_631\_se\_flexibilizan\_las\_condiciones\_de\_permiso\_de\_introduccion\_de\_soja\_modific.pdf
- Resolución Biministerial N° 2 (30 de Octubre de 2000) “*Por la cual se aprueban los requisitos y procedimientos para importación de granos de cereales y oleaginosas de uso animal o industrial*”. Obtenido de APROSEMP-Biotecnología: [http://aprosemp.org.py/uploads/RESOLUCION\\_BIMINISTERIAL\\_No\\_02.pdf](http://aprosemp.org.py/uploads/RESOLUCION_BIMINISTERIAL_No_02.pdf)
- Resolución N 889/12 (24 de Octubre de 2012) “*Por la cual se autoriza a la empresa Monsanto Paraguay S.A. la liberación comercial del maíz conteniendo el evento transgénico MON 890 x MON 88017 (MON 89034-3x MON-88017-3 Genuity VT PRO*”. Obtenido de APROSEMP-Biotecnología: <http://www.aprosemp.org.py/uploads/889.pdf>
- Resolución N° 585/12 (14 de Setiembre de 2012) “*Que autoriza a las empresas Monsanto, BASF, DOW Agrosiences, AGROTEC y SYNGENTA Seed. Ltda., implementar los procedimientos legales y administrativos correspondientes para la introducción al país de semillas genéticamente modificadas, bajo custodia*”. Obtenido de APROSEMP-Biotecnología: [http://www.aprosemp.org.py/uploads/RESOLUCION\\_MAG\\_585\\_14\\_SETIEMBRE\\_2012.pdf](http://www.aprosemp.org.py/uploads/RESOLUCION_MAG_585_14_SETIEMBRE_2012.pdf)
- Resolución N° 888/12 (24 de Octubre de 2012) “*Por la cual se autoriza a la empresa Monsanto Paraguay S.A. la liberación comercial del maíz conteniendo el evento MON 810 (MON-00810-6)*”. Obtenido de APROSEMP-Biotecnología: <http://www.aprosemp.org.py/uploads/888.pdf>
- Riquelme, Q; Vera, E. 2013 “La otra cara de la soja. El impacto del agronegocio en la agricultura familiar y la producción de alimentos”. *Proyecto Acción Ciudadana contra el Hambre y por el Derecho a la Alimentación* (Asunción: Decidamos, CDE, Oxfam)
- Riquelme, Quintín Vera, Elsy s/f. *Mapeo de programas y proyectos públicos y privados de desarrollo rural para la Agricultura Familiar Campesina (AFC)* (Asunción: Decidamos)
- Rodas, C. 2010 Paraguay. En C. /. IICA, *Marcos regulatorios de bioseguridad y situación de las aprobaciones comerciales de organismos genéticamente modificados en los países del Consejo Agropecuario del Sur* (págs. 39 - 48). (Santiago: IICA / CAS / REDPA)
- Rodríguez Silvero, R. 1985. *La deformación estructural: reflexiones sobre el desarrollo socioeconómico en el Paraguay contemporáneo* (Asunción: Arte Nuevo)
- Rodríguez Campuzano, O. 1990. *Formación y características de la deuda externa paraguaya. Aproximación preliminar*. (Asunción: BASE-IS)
- Rodríguez Campuzano, O. 1991. “Política económica y deuda externa”. En: Palau, T. *Una contribución al estudio de los efectos sociales de la deuda externa paraguaya*. (Asunción: BASE-IS, FONDAD-PY, ALTERVIDA)
- Rojas, Luis 2009 *Actores del agronegocio en Paraguay* (Asunción: BASE-IS)
- Rojas, L. 2014 *La economía durante el stronismo* (Asunción: Abc Color).

- Rojas, L. 2016 *Campesino Rapé* (Asunción: BASE-IS)
- Rojas, L.; Guereña, A. 2016. *Yvy Jára: Los dueños de la tierra en Paraguay* (Asunción: OXFAM)
- Rojas Viñales, Ana Teresa 2016 “La economía paraguaya crece y excluye. Implicancias para el Mercado Laboral” (México: Revista Población y desarrollo)
- Schvartzman, M. 2017 (1988) *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya* (Asunción: BASE-IS).
- Schvartzman, M. 2015 (1989) *Mito y duelo. El discurso de la “pre-transición” a la democracia en el Paraguay* (Asunción: BASE-IS)
- Serafini, V (2008) *La liberalización económica en Paraguay y su efecto sobre las mujeres* (Buenos Aires: CLACSO)
- Serafini, V 2017 “Cuando ganan los sojeros”. En: Palau, M (coord.) *Con la soja al cuello 2017* (Asunción: BASE-IS)
- Serafini, Verónica 2017 *Elites y Captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio* (Asunción: Decidamos)
- Serfati, C. 2001. “El papel activo de los grupos predominantemente industriales en la financiarización de la economía” en Chesnais, F. (coord.) *La mundialización financiera: génesis, costos y desafíos* (Buenos Aires: Losada).
- SEPPY 2022 *Política económica de la desigualdad. IV año de gobierno de Mario Abdo. Un análisis crítico* (Asunción: SEPPY)
- Soler, L. 2014 “Golpe de Estado y derechas en Paraguay. Transiciones circulares y restauración conservadora” en *Nueva Sociedad. Los rostros de la derecha en América Latina* (Buenos Aires: Nueva Sociedad)
- Thwaites Rey, M. 1994 “La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo”, En L. Ferreyra, E. Logiúdice y M. Thwaites Rey. *Gramsci mirando al sur. Sobre la hegemonía en los 90* (Buenos Aires: Kohen y Asociados)
- UNESCO 2018 “Relevamiento de la Investigación y la Innovación en la República del Paraguay” G. A. Lemarchand, editor. *Colección GO-SPIN de perfiles nacionales sobre políticas de ciencia, tecnología e innovación* Vol. 8. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: París)
- Vázquez, F. 2006 *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay* (Asunción: ADEPO)
- Valdemar Junior, Wesz João, Zimmermann Silvia, Carreras Francisca 2018 “La institucionalización de políticas públicas para la agricultura familiar en Paraguay” *Raíces: Revista de Ciências Sociais e Econômicas* (Univ. Federal de Campo Grande: Revista RAIZES)
- Scavone Yegros, R; Brezzo, L 2010. *Historia de las relaciones internacionales de Paraguay* (Asunción: El Lector)
- Zevaco, S. 2019. “La nebulosa tributaria de la soja que nunca alcanzamos” en: Palau, M (Coord.) *Con la soja al cuello 2019* (Asunción: BASE-IS)

- Zevaco, S. 2021. "Impuestos: el minotauro del agronegocio" en: Palau, M (Coord.) *Con la soja al cuello 2021* (Asunción: BASE-IS)
- Zevaco, 2022. *Deuda pública en Paraguay: situación y desafíos*. (Asunción: Decidamos)
- Zibechi, R 2007 *Uruguay: la inmersión en el modelo neoliberal* (Montevideo: Observatorio de Multinacionales en América Latina)

## ANEXOS

### Operaciones de préstamos y cooperación técnica del BM en Paraguay en la década de 1970 (dictadura stronista)

Nombre del documento	Año	Monto (USD)	Tipo de documento
Paraguay - Second Pre-Investment Studies Project: Loan 1780 - Project Agreement - Conformed	1979	5.000.000	Convenio sobre el proyecto
<p><b>Resumen:</b>            Contrato de Préstamo del 19 de diciembre de 1979 entre la República del Paraguay y el Banco. El Banco ha acordado prestar al Prestatario una cantidad en varias monedas equivalente a cinco millones de dólares (\$5,000,000), en los términos y condiciones establecidos en el Préstamo Acuerdo, pero sólo con la condición de que el Banco Central acepte asumir las obligaciones para con el Banco que se establecen a continuación adelante.</p>			
Paraguay - Livestock And Agricultural Development Project: Loan 1674 - Project Agreement - 2 - Conformed	1979	25.000.000	Convenio sobre el proyecto.
<p><b>Resumen:</b>            Préstamo de 25 millones para la financiación del Banco Nacional de Fomento con el fin de dotar de recursos para créditos a proyectos agropecuarios.</p>			
Paraguay - Livestock And Agricultural Development Project : Loan 1674 - Project Agreement - 1 - Conformed	1979	25.000.000	Convenio sobre el proyecto
<p><b>Resumen:</b>            Acuerdo firmado el 6 de abril de 1979, entre INTERNATIONAL BANK DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO y BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY de un préstamo equivalente a veinticinco millones dólares (\$25,000,000). El Proyecto será prestado al Banco Central para su utilización por Fondo Ganadero. Este proyecto tuvo el objetivo proporcionar servicios al sector ganadero, preparar programas de extensión y métodos que incluirán la difusión de información sobre ganadería y fomento de la extensión ganadera, tanto por medios de comunicación de masas, en coordinación con las instituciones existentes ; (ii) aprobar la selección y el control el trabajo de consultores que presten servicios a los Beneficiarios sobre Estancias Medianas y Grandes; (iii) asesorar a Fondo Ganadero en el uso de los servicios de asistencia técnica.</p>			
Paraguay - Second Pre-Investment Studies Project : Loan 1780 - Loan Agreement - Conformed	1979	3.000.000	Convenio de préstamo
<p><b>Resumen:</b>            El Proyecto consta de lo siguiente: Parte A) 1. Estudios de preinversión seleccionados diseñados para preparar proyectos de inversión de alta prioridad en los sectores de transporte, agricultura, educación, industria, servicios públicos, turismo y otras actividades económicas sectores en Paraguay.            2. Estudios de prefactibilidad y sectoriales seleccionados, incluyendo estudios centrados en las mejoras institucionales necesarias para fortalecimiento de las agencias económicas o subdivisiones administrativas de el Prestatario, diseñado para proporcionar información sectorial apta para facilitar la identificación de proyectos de inversión de alta prioridad en Paraguay, y para mejorar el proyecto del Prestatario. capacidades de ejecución.            3. Realización de subpréstamos por parte del Banco Central, a través de FP, a efectos de la financiación 1 y 2 anteriores. Parte B: 1. Fortalecimiento de las operaciones de: (a) La ONP y los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas en lo que se refiere a la identificación y preparación de proyectos; y (b) El Banco Nacional de Desarrollo del Prestatario con respecto a la promoción y evaluación de proyectos industriales.            Parte C: Establecimiento y operación, dentro del Ministerio del Prestatario de Finanzas, de la Unidad de Programación Financiera.</p>			

Nombre del documento	Año	Monto (USD)	Tipo de documento
Paraguay - Livestock And Agricultural Development Project: Loan 1674 - Loan Agreement - Conformed	1979	25.000.000	Convenio de préstamo

**Resumen:****Parte A: Desarrollo Ganadero**

1. Un programa de crédito para aumentar la producción y productividad de diversas explotaciones ganaderas mejorando los pastos y sanidad animal, desarrollo de tierras (incluida la protección de recursos), la infraestructura del rancho y el ganado reproductor y utilizando equipo y maquinaria apropiados para la objetivo. Beneficiarios para ayudar en la financiación de la inversión ganadera. Proyectos a realizar en: (a) Grandes Haciendas principalmente en la región del Chaco; (b) Estancias Medianas principalmente en la región Oriental; y (c) Pequeñas Fincas Ganaderas ubicadas principalmente en las inmediaciones de las ciudades de Asunción, Ciudad Presidente Stroessner, Concepción y San Ignacio.

2. Un programa para proporcionar instalaciones de agua potable para humanos y consumo de animales en fincas y ranchos en la propiedad del Prestatario territorios, con énfasis en fincas y ranchos en los que se han realizado, se están realizando o se realizarán proyectos con la asistencia financiera del Fondo Ganadero, dicho programa para incluyen, entre otros: (i) la adquisición y utilización de equipos de perforación, incluidos compresores y bombas de lodo, capaz de perforar pozos de hasta 250 metros de profundidad con diámetros de hasta 12 pulgadas, y vehículos y equipos auxiliares para los mismos; y (ii) la apertura, por parte del Fondo Ganadero, de un crédito línea para préstamos de equipo para ayudar a financiar alrededor del 75% del costo de los bienes a que se refiere el inciso (i) anterior al comprador del mismo.

3. Adquisición de 10 vehículos 4x4 para Fondo Ganadero, y de 1 vehículo todoterreno para su aprovechamiento por la Unidad de Extensión Ganadera.

**Parte B: Desarrollo de Pequeñas Granjas Mixtas**

1. Un programa de crédito para mejorar y aumentar la producción de cultivos comerciales en Pequeñas Fincas Mixtas. Este programa consiste en Subpréstamos Beneficiarios para financiar la inversión en finca Proyectos en dichas Granjas; 2. Un programa para ampliar y mejorar las redes de caminos rurales en las Áreas de Caaguazú y Mallorquín, compuesta por: a) construcción de unos 120 kilómetros y mejora de otros 120 kilómetros de caminos rurales de acuerdo con las normas de diseño establecidas en el Anexo de este Cronograma; (b) mantenimiento continuo durante cuatro años de unos 2.000 kilómetros de caminos rurales; (c) adquisición y utilización de equipo (incluyendo herramientas y repuestos) para los propósitos de (a) y (b) arriba; y (d) servicios de consultoría a Vialidad para la ingeniería, planificación, organización y supervisión de las obras incluidos en (a) y (b) anteriores; 3. Adquisición de 4 vehículos todoterreno y unos 20 motos para, y utilización de las mismas por, SEAG y reparación y mantenimiento de vehículos existentes de SEAG; 4. Suministro a SEAG, y utilización por este a efectos de asistiendo a Banco Fomento en la realización del apartado B.1 arriba, de servicios de 7 extensionistas adicionales; y provisión de fondos a SEAG para el alquiler de oficinas para su personal de campo; 5. Adquisición de 4 vehículos todoterreno para su utilización por el Instituto y reparación de vehículos existentes de Instituto; 6. Adquisición de 10 vehículos todoterreno para su utilización por el Banco Fomento.

**Parte C: Mercado Mayorista de Asunción:** Un programa para establecer e iniciar las operaciones de un mercado mayorista ubicado a unos 8,5 km del centro de la ciudad de Asunción, que comprende: finalización de dos de los seis mercados existentes; 2. finalización de un edificio administrativo y de servicios; 3. pavimentación de unos 21.150 metros cuadrados de circulación y áreas de estacionamiento; 4. provisión de suministro de agua (incluido un depósito con una capacidad de unos 50 metros cúbicos), electricidad y servicios de drenaje y alcantarillado al mercado; 5. cercado y paisajismo del mercado; 6. creación del Organismo; y 7. servicios de consultoría a Municipalidad para la ingeniería, planificación y supervisión de las obras incluidas en 1 hasta el 5 anterior.

**Parte D: Asistencia Técnica y Censo**

1. Un programa de servicios técnicos a las Entidades Participantes y Beneficiarios para asistirlos en la ejecución de las Partes A a través de C del Proyecto. Este programa consiste en la siguiente: 1. Con respecto a la Parte A del Proyecto: a) unos 24 meses-hombre de consultor a corto plazo servicios para ayudar a Fondo Ganadero a resolver importantes de producción, administrativos o financieros cuestiones que puedan surgir en relación con, o como consecuencia de, la realización de la Parte A de la Proyecto; (b) trabajo de prueba en producción animal; (c) unos 16 meses-hombre de becarios en el extranjero a potenciar las capacidades del personal de Fondo Ganadero, atender asuntos técnicos y de gestión crediticia pecuaria; (d) alrededor de 3 años-hombre de servicios de un consultor para la Unidad de Extensión Ganadera, incluida la adquisición para dicho consultor y su utilización, de un vehículo con tracción en las cuatro ruedas y varios equipo, y utilización por parte de la Unidad de Extensión Ganadera de unas 150 horas de vuelo de pequeños servicios de aeronaves.

Nombre del documento	Año	Monto (USD)	Tipo de documento
----------------------	-----	-------------	-------------------

**Resumen:**

2. Con respecto a la Parte B del Proyecto: (a) alrededor de 3 años-hombre de servicios de una extensión asesor de las Áreas de Caaguazú y Mallorquín; (b) alrededor de 3 años-hombre de servicios de un asesor de crédito para las Áreas de Caaguazú y Mallorquín; (c) adquisición y utilización por parte de los asesores mencionados en (a) y (b) anteriores, de 2 cuatro ruedas conducir vehículos y equipo misceláneo; y (d) trabajo de prueba en fincas existentes.

3. Con respecto a la Parte C del Proyecto: (a) provisión y utilización por parte de DAMA y Organismo de, unos 30 meses-hombre de servicios de mayorista expertos del mercado, incluida la adquisición de un vehículo para, y la utilización de la misma por, tales expertos, y unos 4 meses-hombre de servicios de consultoría de marketing a corto plazo; (b) adquisición de un vehículo y varios equipo y utilización del mismo por parte de DAMA personal; (c) alrededor de 8 meses-hombre de capacitación en el extranjero para DAMA personal; y (d) visitas de: (i) mayoristas que hayan celebrado, o están a punto de celebrar, contratos de arrendamiento con Organismo para operar en el mercado mayorista incluido en la Parte C del Proyecto; y (ii) un número seleccionado de otros usuarios de dicho mercado, para países vecinos para estudiar el funcionamiento de mercados mayoristas.

II. Un censo de los recursos agrícolas, ganaderos y forestales en Paraguay, y el establecimiento de un sistema estadístico permanente para la recolección y procesamiento de datos anuales sobre la sector, incluida la asistencia técnica requerida, el equipo y vehículos

Paraguay - Sixth Highway Project: Loan 1736 - Loan Agreement - Conformed	1979	39.000.000	Convenio de préstamo
--	------	------------	----------------------

**Resumen:**

El Proyecto consta de las siguientes partes: A) 1. Construcción, incluida pavimentación, de la Ruta 6 desde Pirapo hasta la Ruta 7 (cerca de 180km). 2. Ingeniería suplementaria para un puente sobre el Río Monday. B) Ingeniería simplificada para la construcción de cerca de 500 km de caminos secundarios a la parte de la Ruta 6 que será construida bajo este proyecto. C) Establecimiento y operación de caminos secundarios unidos en MOPC. D) Un programa para el fortalecimiento de DGV, incluyendo un plan de acción para logrando dotación de personal competente de manera permanente para junio de 1982. E) La continuación de un programa en curso para el fortalecimiento de OC IPT, incluyendo los las actividades sustanciales llevados adelante por OC IPT. F) Una encuesta sobre la viabilidad de construcción vial local y los materiales de mantenimiento, y un estudio de la tecnología requerido para utilización como materiales en construcción vial y mantenimiento.

Paraguay - Fifth Highway Project: Loan 1529 - Loan Agreement - Conformed	1978	33.000.000	Convenio de préstamo
--	------	------------	----------------------

**Resumen:**

El Proyecto consta de las siguientes Partes:

**Parte A: Carretera Coronel Oviedo - Tacuara - San Estanislao Acondicionamiento y pavimentación de la vía entre Coronel Oviedo y Tacuara (alrededor de 91 km) y del espón Tacuara - San Estanislao (alrededor de 7 km), todo de acuerdo con los estándares de diseño especificados en el Anexo A de este Anexo.**  
**Parte B: un programa de mantenimiento de carreteras de cuatro años (1979-1982)**

Este programa constará de:

1. Sellado y refuerzo parcial del pavimento de la carretera asfaltada entre Paraguari y Encarnación (unos 303 km). 2. (a) Adquisición y uso de equipo de mantenimiento y piezas relacionadas y materiales de señalización necesarios para permitir que DGV amplíe su mantenimiento anual programar y ejecutar la Parte B (3) del Proyecto; (b) Adquisición y uso de equipo de taller; (c) Revisión y mantenimiento intensivo de unos 260 unidades y adquisición y uso de repuestos requerido para ello; (d) Adquisición y uso de minicomputadoras y otros equipo necesario para lograr la mecanización de operaciones contables dentro de la DGV; y (e) Capacitación de ingenieros, técnicos y operadores. 3. Ejecución de un programa de mejoramiento vial en dichas vías secciones que no pueden ser mantenidas eficientemente a través de trabajo rutinario o periódico. **Parte C: Mejora del control de peso de los vehículos**

1. Elaboración de un estudio de diseño de estaciones de pesaje, dotación de personal y procedimientos operativos, y vigilancia de control de peso, incluyendo medidas para mejorar y reforzar el control de los pesos por eje.

2. Construcción de estaciones de pesaje y adquisición y instalación de siete básculas fijas automáticas.

**Parte D: Mejoramiento de la Planificación e Ingeniería de Carreteras**

1. Elaboración de un inventario de la carretera en general

red. 2. Elaboración de normas y especificaciones de diseño para la construcción y mejora de carreteras.

**Parte E: Fortalecimiento de la Planificación del Sector Transporte**

1. Formulación de un programa permanente de conteo de tráfico y adquisición y uso de contadores de tráfico y vehículos y equipos misceláneos para dicho programa.

2. Llevar a cabo el programa de actividades de la OC IPT descrito en el Anexo C de este Anexo, como dicho Anexo puede ser modificada periódicamente por acuerdo entre el Banco y el titular de la OC IPT.

Nombre del documento	Año	Monto (USD)	Tipo de documento
Paraguay - Fifth Highway Project: Loan 1529 - Amending Agreement to the Loan Agreement - Conformed	1978	33.000.000	Convenio
<b>Resumen:</b> Acuerdo que tiene el propósito de asistir en el financiamiento del proyecto de la quinta ruta. Mientras el Banco Mundial entró con el Banco de Nueva Escocia Internacional Limitada, en un acuerdo de préstamo en fecha 12 de junio de 1978, por lo cual el co-prestamista le asistirá al prestatario en el financiamiento del proyecto			
Paraguay - Industrial Credit Project: Loan 1419 - Project Agreement - Conformed	1977	10.000.000	Convenio sobre el proyecto
<b>Resumen:</b> El acuerdo será prestado a BNF para el desarrollo de créditos en los siguientes ámbitos: Asentamientos rurales, Ganado y zootecnia, Servicios de transporte, Crecimiento agrícola y desarrollo rural, Financiamiento y desarrollo.			
Paraguay - Rural Water Supply Project: Loan 1502 - Loan Agreement - Conformed	1977	6.000.000	Convenio de préstamo
<b>Resumen:</b> El prestatario llevará a cabo el Proyecto a través de SENASA. Para tal objetivo se propuso el incremento del número del equipo de esta institución. El prestatario encausará a SENASA a preparar programas satisfactorios para el banco, probeyendo asistencia técnica integral para cada Junta, para la operación y mantenimiento del resultado de los sistemas de agua (y disposición de residuos, si hubiera el caso), después se complete la construcción del subproyecto aprobado aplicable.			
Paraguay - Industrial Credit Project: Loan 1419 - Loan Agreement - Conformed	1977	10.000.000	Convenio de préstamo
<b>Resumen:</b> El Proyecto será ejecutado por el Banco Nacional de Fomento. El Prestatario pondrá a disposición del Banco Nacional de Fomento el producto del Préstamo vinculado. El propósito del Proyecto es ayudar BNF en la financiación de dichas instalaciones productivas y recursos en Paraguay como contribuirá al desarrollo económico y social del país. El Proyecto consiste en: (i) el financiamiento de proyectos específicos de desarrollo en el sector industrial, agroindustrial y turismo a través de préstamos a empresas privadas en Paraguay en desarrollo del objeto social de BNF; y (ii) la adquisición e instalación de equipos de comunicaciones para mejorar las comunicaciones entre la sede central y las sucursales de BNF y un estudio técnico relacionado con el mismo.			
Paraguay - Pre-Investment Studies Project: Credit 0587 - Credit Agreement - Conformed	1975	4.000.000	Convenio de crédito
<b>Resumen:</b> El proyecto consiste en identificar y preparar proyectos de inversión de alta prioridad en los sectores de transporte, agricultura, educación, turismo y otros en Paraguay. Los subpréstamos serán proporcionados al efecto por el Banco Central.			
Paraguay - Small Farmer Credit And Rural Development Project: Credit 0509 - Project Agreement - Conformed	1974	11.000.00	Convenio sobre el proyecto
<b>Resumen:</b> Créditos desde el BNF a productores agrícolas. Los beneficiarios deberán aportar por lo menos el diez por ciento (10%) (en efectivo o en especie) del costo total de los Proyectos de Desarrollo Agrícola. Los acuerdos de subpréstamo incluirán intereses a razón del doce por ciento (12%) anual			

Nombre del documento	Año	Monto (USD)	Tipo de documento
Paraguay - Fourth Livestock Project: Loan 1037 - Project Agreement - Conformed	1974	10.000.000	Convenio sobre el proyecto
<b>Resumen:</b> Préstamo que se destina desde el BCP al Fondo Ganadero para créditos que tengan como objetivo desarrollar proyectos pecuarios.			
Paraguay - Fourth Highway Project: Loan 1059 - Loan Agreement - Conformed	1974	14.500.000	Convenio de préstamo
<b>Resumen:</b> Reconstrucción y pavimentación de un camino de grava existente entre Encarnación y Hohenau (unos 37 km), y construcción y pavimentación de un bypass alrededor de la ciudad de Encarnación (alrededor de 1,5 ki) y de un ramal hasta el puerto fluvial de Pacu-cua (alrededor de 4,5 km). Todo dentro de acuerdo con las normas de diseño especificadas en el Anexo de este Cronograma. (b) Construcción y pavimentación de un nuevo tramo entre Hohenau y Pirapo (unos 33 km). Reconstrucción y pavimentación de la vía Mbocayaty-Colonia Independencia (alrededor de 24 km) y construcción y pavimentación de un camino de acceso a Melgarejo (unos 2 km).			
Paraguay - Fourth Livestock Project: Loan 1037 - Loan Agreement - Conformed	1974	10.000.000	Convenio de préstamo
<b>Resumen:</b> Préstamo que se destina desde el BNF al Fondo Ganadero para créditos que tengan como objetivo desarrollar proyectos pecuarios.			
Paraguay - Small Farmer Credit And Rural Development Project: Credit 0509 - Credit Agreement - Conformed	1974	11.000.00	Convenio de crédito
<b>Resumen:</b> El Proyecto proveerá caminos, infraestructura social, asistencia técnica y Facilidades de crédito a los agricultores según sea necesario para rehabilitar las colonias de asentamiento en Alto Paraná, y consta de las siguientes Partes: A. Construcción, mobiliario y equipamiento de unas 26 escuelas primarias. B. Construcción, mobiliario y equipamiento de dos nuevos centros de salud y equipamiento del centro de salud de Mallorquin. C. Construcción, mobiliario y equipamiento de tres centros comunitarios. D. 1. Construcción de unos 60 km de caminos para todo clima. 2. Construcción de unos 250 km de caminos de tierra. 3. Construcción de puentes y alcantarillas para los caminos de tierra comprendidos en D.2. E. Compra y utilización de unos 50 vehículos y de una unidad de movimiento de tierras que consiste en el equipo enumerado en el Anexo de este Anexo. F. Realización de Sub-préstamos a los Beneficiarios para financiar Proyectos de Desarrollo Agrícola.			
Paraguay - Second Road Maintenance Project: Loan 0652 - Loan Agreement - Conformed	1970	6.000.000	Convenio de préstamo
<b>Resumen:</b> Préstamo para construcción vial			

Fuente: BM, 2022<sup>290</sup>

## Acuerdos Marcos de Comercio – Mercosur

Acuerdos Marcos de Comercio			
Acuerdos Marcos de Comercio	Entrada en Vigencia en el MERCOSUR	Normativa Local	Objetivo
MERCOSUR-República Islámica de Pakistán	Pendiente. Fecha de firma 20/07/2009	No está en vigencia ya que falta la ratificación de Paraguay y Pakistán	Fortalecer las relaciones entre las Partes Contratantes, promover la expansión del comercio y establecer mecanismos para negociar un área de libre comercio
MERCOSUR-Reino Hachemita de Jordania	31/8/2011	Ley N° 4.089/10	Tiene por objeto fortalecer las relaciones, mediante la promoción de la expansión del comercio y proveer el marco y los mecanismos necesarios para negociar un Área de Libre Comercio.
MERCOSUR-Singapur	Fecha de firma 24/09/2007	No requiere incorporación	Promover las relaciones económicas entre ambas partes y facilitar la creciente participación del sector privado
MERCOSUR -Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)*	Pendiente de ratificación por el CCG. Fecha de firma 10/05/2005	Ley N° 2840/2005	Tiene por objeto promover la cooperación económica, técnica y de inversiones y alentar el intercambio de información y conocimiento técnico.
MERCOSUR-Líbano	Pendiente. Fecha de firma 16/12/2014	No está en vigencia. Falta de ratificación por los demás miembros del MERCOSUR	Tiene por objeto fortalecer las relaciones, mediante la promoción de la expansión del comercio y proveer el marco y los mecanismos necesarios para negociar un Área de Libre Comercio.
MERCOSUR-República Tunecina	Pendiente. Fecha de firma 16/12/2014	No está en vigencia. Pendiente de ratificación por los demás miembros del MERCOSUR	Tiene por objeto fortalecer las relaciones entre las Partes Contratantes promoviendo la expansión del comercio y proveer el marco y los mecanismos necesarios para negociar un Área de Libre Comercio .
MERCOSUR-Surinam	Pendiente. Fecha de firma 17/07/2015	No está en vigencia	Fortalecer las relaciones entre las Partes Contratantes y crear las condiciones para promover iniciativas en el ámbito político, de cooperación y comercio e inversiones.

MERCOSUR-Marruecos	29/4/2010	Ley N° 3037/06	Fortalecer las relaciones, promover la expansión del comercio y establecer las condiciones y mecanismos para negociar un Área de Libre Comercio.
MERCOSUR -Turquía	21/7/2019	Ley N° 6028/18	Tiene por objeto fortalecer las relaciones entre las Partes Contratantes promoviendo la expansión del comercio y proveer el marco y los mecanismos necesarios para negociar un Área de Libre Comercio .
MERCOSUR-República Árabe de Siria	Pendiente. Fecha de firma 16/12/2010	No está en vigencia. Falta ratificación de Uruguay, Paraguay y Siria	Tiene por objeto fortalecer las relaciones entre las Partes Contratantes promoviendo la expansión del comercio y proveer el marco y los mecanismos necesarios para negociar un Área de Libre Comercio .

\* Baréin, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos

Fuente: Dirección de Integración-SSEE

## Tratados bilaterales de inversión

Bilateral Investment Treaties						
N°	Short title	Parties	Status	Files	Date of signature	Date of entry into force
1	Paraguay-Qatar BIT (2018)	Paraguay; Qatar;	Signed		11/2/2018	
2	Paraguay - United Arab Emirates BIT (2017)	Paraguay; United Arab Emirates;	Signed	BIT Paraguay - UAE_Sp(2017).pdf-es	16/1/2017	
3	Bolivia, Plurinational State of - Paraguay BIT (2001)	Bolivia, Plurinational State of; Paraguay;	In force	BOL_PRY_2001_en.pdf-en; BOL_PRY_2001_es.pdf-es	3/5/2001	4/9/2003
4	Cuba - Paraguay BIT (2000)	Cuba; Paraguay;	In force	CUB_PRY_2000_en.pdf-en; CUB_PRY_2000_es.pdf-es; CUB_PRY_2000_fr.pdf-fr	21/11/2000	6/12/2002

5	Paraguay - Portugal BIT (1999)	Paraguay; Portugal;	In force	Paraguay-Portugal_1999_ES.pdf-es	24/11/1999	4/11/2001
6	Italy - Paraguay BIT (1999)	Italy; Paraguay;	In force	Italy-Paraguay BIT (1999)_it_OCR.pdf-it; Italy-Paraguay BIT (1999)_es_OCR.pdf-es	15/7/1999	30/6/2013
7	Czech Republic - Paraguay BIT (1998)	Czechia; Paraguay;	In force	Czech_Republic-Paraguay_1998_EN.pdf-en	21/10/1998	24/3/2000
8	El Salvador - Paraguay BIT (1998)	El Salvador; Paraguay;	In force	PRY_SLV_1998_es.pdf-es	30/1/1998	8/11/1998
9	Costa Rica - Paraguay BIT (1998)	Costa Rica; Paraguay;	In force	Costa_Rica-Paraguay_1998_ES.pdf-es	29/1/1998	25/5/2001
10	Paraguay - Venezuela, Bolivarian Republic of BIT (1996)	Paraguay; Venezuela, Bolivarian Republic of;	In force	Paraguay-Venezuela_Bolivarian_Republic_of_1996_ES.pdf-es	5/9/1996	14/11/1997
11	Chile - Paraguay BIT (1995)	Chile; Paraguay;	In force	Chile-Paraguay_1995_ES.pdf-es	7/8/1995	17/12/1997
12	Paraguay - Romania BIT (1994)	Paraguay; Romania;	In force	Paraguay-Romania_1994_ES.pdf-es	21/5/1994	12/4/1995
13	Paraguay-Peru BIT (1994)	Paraguay; Peru;	In force	Paraguay-Peru_1994_ES.pdf-es	31/1/1994	18/12/1994
14	Ecuador - Paraguay BIT (1994)	Ecuador; Paraguay;	Terminated	Ecuador-Paraguay_1994_ES.pdf-es	28/1/1994	18/9/1995
15	Paraguay-Spain BIT (1993)	Paraguay; Spain;	In force	Paraguay-Spain_1993_ES.pdf-es	11/10/1993	22/11/1996
16	Austria - Paraguay BIT (1993)	Austria; Paraguay;	In force	Austria-Paraguay_1993_GE.pdf-de; Austria Paraguay ES 1993 .pdf-es	13/8/1993	1/1/2000
17	Germany - Paraguay BIT (1993)	Germany; Paraguay;	In force	Germany-Paraguay_1993_ES.pdf-es	11/8/1993	3/7/1998

18	Hungary - Paraguay BIT (1993)	Hungary; Paraguay;	In force	Hungary-Paraguay_1993_EN.pdf-en	11/8/1993	1/4/1995
19	Denmark - Paraguay BIT (1993)	Denmark; Paraguay;	Signed	Paraguay - Denmark_BIT1993_dk.pdf-da	22/4/1993	
20	Korea, Republic of - Paraguay BIT (1992)	Korea, Republic of; Paraguay;	In force	Korea_Republic_of-Paraguay_1992_EN.pdf-en	22/12/1992	6/8/1993
21	Netherlands-Paraguay BIT (1992)	Netherlands; Paraguay;	In force	Netherlands-Paraguay_1992_EN.pdf-en	29/10/1992	1/8/1994
22	BLEU (Belgium-Luxembourg Economic Union) - Paraguay BIT (1992)	BLEU (Belgium-Luxembourg Economic Union); Paraguay;	In force	BLEU_(Belgium-Luxembourg_Economic_Union)-Paraguay_1992_FR.pdf-fr	6/10/1992	9/1/2004
23	Paraguay - Taiwan Province of China BIT (1992)	Paraguay; Taiwan Province of China;	In force	Paraguay-Taiwan_Province_of_China_1992_ES.pdf-es	6/4/1992	11/9/1992
24	Paraguay - Switzerland BIT (1992)	Paraguay; Switzerland;	In force	Paraguay-Switzerland_1992_FR.pdf-fr; Paraguay-Switzerland_BIT1992_EN.pdf-en	31/1/1992	28/9/1992
25	Paraguay-United Kingdom BIT (1981)	Paraguay; United Kingdom;	In force	Paraguay-United_Kingdom_1981_EN.pdf-en	4/6/1981	23/4/1992
26	France - Paraguay BIT (1978)	France; Paraguay;	In force	France-Paraguay_1978_FR.pdf-fr	30/11/1978	11/12/1980

Fuente: UNCTAD, 2022<sup>291</sup>

291 Disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/164/paraguay> ver también en: [http://www.sice.oas.org/ctyindex/PRY/PRYBITS\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/PRY/PRYBITS_s.asp)

## Tratados con provisiones de inversión

### Treaties with Investment Provisions

No.	Title of agreement	Short title	Parties	Status	Files	Date of signature
1		Chile - Paraguay FTA (2021)	Chile; Paraguay;	Signed	Chile - Paraguay FTA - ESP.pdf-es	1/12/2021
2		Intra-MERCOSUR Cooperation and Facilitation Investment Protocol (2017)	MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	Intra-MERCOSUR Investment Cooperation & Facilitation Protocol_2017_es.pdf-es; Intra-MERCOSUR Investment Cooperation & Facilitation Protocol_2017_pt.pdf-pt	7/4/2017
3	Paraguay - United States Trade and Investment Agreement	Paraguay - United States TIFA (2017)	Paraguay; United States of America;	Signed		13/1/2017
4	Economic Complementation Agreement N. 58 between MERCOSUR and the Republic of Peru	MERCOSUR - Peru Complementation Agreement (2005)	MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano); Perú;	In force	MERCOSUR-Peru complementation agreement (N.58)_es.pdf-es	30/11/2005
5	Economic Complementation Agreement between Members of MERCOSUR and Colombia, Uruguay, and Venezuela	MERCOSUR - Colombia-Ecuador-Venezuela complementation agreement (2004)	Colombia; Ecuador; MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano); Venezuela, Bolivarian Republic of;	In force	MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela complementation agreement (N.59)_es.pdf-es	18/10/2004
6	Framework Agreement between MERCOSUR and the Arab Republic of Egypt	Egypt - Mercosur Framework Agreement (2004)	Egypt; MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	Signed	Egypt-MERCOSUR Framework Agreement_en.pdf-en	7/7/2004
7	Framework Agreement between the Republic of India and MERCOSUR	India - MERCOSUR Framework Agreement (2003)	India; MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	Framework Agreement between the Republic of India and MERCOSUR.pdf-en	17/6/2003
8	Economic Complementation Agreement N.54 between MERCOSUR and Mexico	MERCOSUR - Mexico Complementation Agreement (2002)	MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano); México;	In force	MERCOSUR-Mexico complementation agreement (N.54)_2002_es.pdf-es	5/7/2002
9	Trade and Investment Cooperation Arrangement and Action Plan between Canada and the MERCOSUR	Canada - MERCOSUR Cooperation Agreement (1998)	Canada; MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	canada_mercosur_plan.pdf-en	16/6/1998
10	Framework Agreement for the Creation of a Free Trade Area between the Andean Community and MERCOSUR	ANDEAN - MERCOSUR Framework Agreement (1998)	ANCOM (Andean Community); MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	ANCOM-MERCOSUR Framework Agreement for the Creation of a Free Trade Area.pdf-es	16/4/1998
11	Protocol of Montevideo on Trade in Services in the Southern Common Market (MERCOSUR)	MERCOSUR Services Protocol (1997)	MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	Mercosur Services.pdf-es	15/12/1997

12	Economic Complementation Agreement N. 36 between the Governments of the States Parties of MERCOSUR and the Government of the Republic of Bolivia	Bolivia - Mercosur Complementation Agreement (1996)	Bolivia, Plurinational State of; MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	Mercosur-Bolivia complementation agreement (n.36)_es.pdf-es	17/12/1996
13	Economic Complementation Agreement N. 35 between MERCOSUR and the Republic of Chile	Chile - Mercosur Complementation Agreement (1996)	Chile; MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	MERCOSUR - Chile ACE N 35.pdf-es	25/6/1996
14	Inter-regional Framework Cooperation Agreement between the European Community and Its Member States, of the One Part, and the Southern Common Market (MERCOSUR) and Its Member States, of the Other Part	EC - Mercosur Cooperation Agreement (1995)	EU (European Union); MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	In force	EC_MERCOSUR.pdf-en	15/12/1995
15	Protocol on Promotion and Protection of Investments coming from Non-members of MERCOSUR	MERCOSUR Investment Protocol (extra) (1994)	MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	Signed	Protocol on Promotion and Protection of Investments coming from non-members of MERCOSUR.pdf-es	5/8/1994
16	Protocol of Colonia for the Promotion and Reciprocal Protection of Investments within MERCOSUR	MERCOSUR Investment Protocol (intra) (1994)	MERCOSUR (Mercado Común Sudamericano);	Signed	MERCOSUR_Protocolo_de_Colonia1994(intra)_ES.pdf-es	17/1/1994
17	Framework Agreement for Cooperation between the European Community and Its Member States and Paraguay	EC - Paraguay Cooperation Agreement (1992)	EU (European Union); Paraguay;	In force	Framework Agreement for Cooperation between the European Community and Its Member States and Paraguay.pdf-en	3/2/1992
18	Treaty Establishing the Latin American Association	LAIA Treaty (1980)	LAIA (Latin American Integration Association);	In force	Treaty Establishing the Latin American Association (ALADI or LAIA).pdf-en	12/8/1980

Fuente: UNCTAD, 2022<sup>292</sup>

<sup>292</sup> Disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/164/paraguay>

Este libro se terminó de imprimir en  
Arandurá Editorial en marzo de 2023.

Asunción · Paraguay

Está compuesto en las tipografías  
Alegreya y Alegreya Sans de  
Huerta tipográfica.

§

