

DOCUMENTO DE ANÁLISIS:
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y
GANADERÍA (MAG)

**ESTUDIO DEL PROGRAMA
DE FOMENTO PARA LA
PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS
(PPA)**

Víctor Imas Ruiz


RESUMEN TÉCNICO


© **DECIDAMOS / Campaña por la Expresión Ciudadana**

París 1031 esq. Colón / Asunción, Paraguay / (595 - 21) 425 850 / 421 888

info@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

 Decidamos Paraguay

 @decidamospy

© Víctor Imas Ruiz, Máster en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mayo de 2016

La serie Documentos de Análisis es un estudio del manejo presupuestario en instituciones públicas realizado por Decidamos en el marco del proyecto Análisis de Gastos en Programas Públicos en Paraguay. Los artículos podrán ser citados siempre que se mencione la fuente.

1. Introducción

El Programa de Fomento para la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), ha surgido en el 2010 como parte del Marco Estratégico Agrario (MEA 2009-2018) y de los programas de lucha contra la pobreza.

Los objetivos del PPA son: i) aumentar la producción nacional de alimentos de calidad, tanto de origen agrícola como pecuarios; ii) favorecer el acceso a esos alimentos de los propios agricultores familiares (autoconsumo) y de los mercados urbanos (comercialización); iii) mejorar los ingresos de las familias miembros de la Agricultura Familiar, con la producción sostenible y la erradicación de la pobreza rural y; iv) apoyar a la comunidad en gestiones relacionadas a las actividades socio económicas (organización, tecnología de producción, servicios básicos, acceso, mercadeo) (PPA 2010-2020).

La población objetivo son los siguientes grupos de la AF: 1) Familias campesinas que habitan en asentamientos rurales del territorio nacional; 2) Comunidades de pueblos originarios; 3) Familias de zonas rurales que conforme a los criterios de focalización del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC) se encuentran en situación de pobreza extrema y; 4) Otras familias pertenecientes al sector de la Agricultura Familiar, a través de sus organizaciones (PPA 2010-2020).

Se ha constatado por la estructura presupuestaria de los dos años de estudio que, el PPA es un programa que prioriza la atención directa a los agricultores familiares a través de la asistencia técnica y el financiamiento de micro proyectos mediante transferencias, con una cobertura de poco más de 38 mil pequeños productores en el 2014 y que ha disminuido en presupuesto y en ejecución presupuestaria.

A continuación, se realiza una breve descripción del programa en el marco de la política orientada a la Agricultura Familiar, una comparación de la inversión entre los países de la región, la evolución del gasto y su proporción en función del presupuesto del MAG y de la Administración Central y, como proporción del Producto Interno. Se analiza igualmente la estructura del gasto del programa, las adquisiciones realizadas y el cumplimiento de las metas.

2. Situación del sector

El PPA es uno de los programas del MAG orientados a la Agricultura Familiar (AF). En el Paraguay, la AF ha sido definida en el marco de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF), Grupo Asesor del MERCOSUR, Sección Nacional de Paraguay (surgida en 2004), como: *“aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor de 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza, bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación, más de 50 hectáreas en la Región Oriental y 500 hectáreas en la Región Occidental de tierras independientemente del rubro productivo”* (REAF 2007).

Si bien este concepto basado en “la unidad económica campesina” ya fue objeto de la teoría socioeconómica a comienzos del siglo XX (Chayanov 1925, 1931), el debate y las acciones de políticas públicas sobre el sector han cobrado importancia recién en los primeros años de este siglo.

Los programas y presupuestos públicos de inversión en la Agricultura Familiar empiezan a aumentar alrededor del 2001 y llega a picos importantes en esta década.

Considerando la región del MERCOSUR, en Argentina, el presupuesto público para la AF prácticamente se triplicó en los últimos nueve años. Mientras en 2004 el valor asignado era de US 35.332.751, hacia el año 2013 llega a los US 109.015.748. En Brasil el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Agrario (entidad orientada a la AF), en el 2001 tenía asignado US 456.889.288 y hacia el año 2011 llega a US 2.022.397.023. En Paraguay en el 2008 el presupuesto total asignado para diferentes programas de administración, acción e inversión relacionados con la AF era de US 48.567.879 y en el 2013 llegó a US 69.286.631. En Uruguay el presupuesto pasó de US 1.226.628 en el 2005 a US 12.624.010 para el 2012 (FIDA-MERCOSUR-CLAEH, 2013. Ministerio de Hacienda del Paraguay).

El mayor presupuesto asignado según la cantidad de Unidades Agrícolas Familiares por país es en Argentina con US 498 p/u; seguido de Brasil con US 463 p/u. Paraguay se ubica en un término medio en la región con US 257 p/u, siendo Uruguay el que menos invierte con US 58 p/u.

Paraguay se ubica así en el tercer lugar entre los cuatro países a pesar de ser el primero con mayor proporción de unidades agrícolas familiares con relación a su población.

Cuadro 1 Inversión en la Agricultura Familiar en el MERCOSUR				
País	Presupuesto (US)	Unidades Agrícolas Familiares	Porcentaje de Unidades Agrícolas como proporción de la población	Presupuesto por Unidades Agrícolas (US)
Argentina (2013)	109.015.748	218.868	0,5%	498
Brasil (2011)	2.022.397.023	4.367.902	2,2%	463
Paraguay (2013)	69.286.631	269.559	4,0%	257
Uruguay (2012)	12.624.010	21.038	0,6%	58

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de FIDA-MERCOSUR-CLAEH (2013), Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (2014), Ministerio de Hacienda del Paraguay.

3. El gasto público

Evolución del gasto real (obligado) con respecto al gasto público de la Administración Central (AC) y del Producto Interno Bruto (PIB) (2013- 2014)

El PPA es un Programa de Acción que forma parte del gasto del eje “Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria”, de la estructura presupuestaria del MAG, conjuntamente con los siguientes programas:

Cuadro 2 Evolución del gasto de los programas de Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria (AF y SA)			
PROGRAMAS	2013	2014	%
006 - DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y SEGURIDAD ALIMENTARIA (AF y SA)	143.687.870.757	73.256.662.580	-49,0
01 - EXTENSIÓN AGRARIA	31.603.595.163	32.394.112.467	2,5
02 - FOMENTO DE LA PROD. DE ALIMENTOS POR LA AGRICULTURA FAMILIAR (PPA)	40.600.609.312	22.669.603.524	-44,2
03 - DESARROLLO AGRÍCOLA DE LA REGIÓN ORIENTAL - 2KR	1.790.331.935	1.731.922.071	-3,3
04 - APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR	54.878.630.962	9.662.474.888	-82,4
05 - FORTALECIMIENTO DEL SECTOR AGRÍCOLA - II ETAPA	1.137.599.005		0,0
06 - MANEJO CONSERVACIÓN Y RECUPERACIÓN DE SUELOS	2.429.713.749	2.406.194.055	-1,0
07 - GENERO Y JUVENTUD RURAL	67.685.806		0,0
07 - GÉNERO Y JUVENTUD RURAL		105.922.230	0,0
08 - DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA	355.077.917	325.217.668	-8,4
09 - AGRICULTURA Y ECONOMIA INDÍGENA - PAEI	1.754.912.417		0,0
09 - AGRICULTURA Y ECONOMÍA INDÍGENA - PAEI		2.908.899.987	0,0
10 - EXTENSIÓN AGRARIA “ALA/2011/22871-UE”		1.052.315.690	0,0
10 - EXTENSIÓN AGRARIA (DCI-ALA/2010/22871)	3.017.075.316		0,0
11 - FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FRUTIHORTÍCOLA	6.052.639.175		0,0

Fuente: BOOST del MH

La proporción de gasto del PPA en el eje de AF y SA fue 28,3% en el 2013, aumentando a 30,9% en el 2014. Esto ocurrió principalmente por la fuerte disminución del gasto del programa de “Apoyo a la Agricultura Familiar”, ya que en términos reales el gasto del PPA tuvo una reducción significativa de 44,2%. Esta reducción se observa claramente al comparar el gasto del PPA con respecto a los gastos del MAG y de la AC, así como del PIB.

Lo mismo ocurre si comparamos el gasto del eje de AF y SA con respecto al gasto total del MAG y de la AC, así como en relación al PIB: se observa una reducción de casi la mitad (49%) entre el 2013 y el 2014.

Cuadro 3 Proporción del gasto según distintas variables									
Con respecto a:	MAG		AF y SA*			PPA			
	PIB	AC	PIB	AC	MAG	PIB	AC	MAG	AF y SA
2013	0,56%	2,63%	0,12%	0,58%	21,9%	0,03%	0,16%	6,2%	28,3%
2014	0,52%	2,29%	0,06%	0,25%	10,9%	0,02%	0,08%	3,4%	30,9%

*AF y SA (006: Desarrollo de la agricultura familiar y Soberanía Alimentaria)

Fuente: Elaboración propia a través del BOOST del MH y BCP

Sin embargo, cuando se compara la evolución del gasto total del MAG, la reducción es poco significativa y tiene que ver con aumentos leves en los gastos de los Programas de Administración (6,5%), el Programa de Acción “Fomento para el Desarrollo de la Competitividad Agropecuaria”, pero principalmente los Programas de Inversión relacionados a la AF, con 74,2% de crecimiento y un volumen importante de recursos. Con lo cual, se concluye que los Programas de Acción de la AF han disminuido la mitad de los gastos entre los años 2013 y 2014, afectando fuertemente al PPA, pero aumentando de manera significativa los gastos de inversión.

Cuadro 4 Evolución del gasto en los programas de inversión de la Agricultura Familiar			
PROGRAMA	2013	2014	%
3 - PROGRAMAS DE INVERSIÓN	74.650.338.492	130.017.058.259	74,2
007 - INV. PARA EL DESARROLLO DE LA AG. FLIAR. Y SEGURIDAD ALIM.	71.914.284.433	123.336.364.126	71,5
008 - INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO PECUARIO Y GRANJERO	2.736.054.059	6.680.694.133	144,2

Fuente: BOOST del MH

Evolución del gasto real (obligado) en los años 2013 y 2014 y por objeto del gasto. Tasa de crecimiento promedio anual (%)

La composición del gasto del PPA está dada principalmente por los Servicios Personales y por las Transferencias, debido a que el Programa tiene un enfoque fundamentalmente de asistencia directa. La estrategia de intervención del PPA prioriza los asentamientos, colonias y comunidades de pueblos originarios, atendiendo las demandas mediante la articulación entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), con el objetivo de la producción para el consumo y la competitividad para el mercado. Los componentes del programa son: a) capacidad organizativa, b) inversión, c) asistencia técnica, d) comercialización y, e) gestión del programa (MAG 2010).

El gasto en servicios personales (pago de salarios), es el único objeto del gasto que ha tenido un leve aumento; el resto de los objetos del gasto que compone el programa han sufrido reducciones importantes. Los gastos en servicios no personales (viáticos) y los bienes de consumo e insumo, relacionados con la asistencia técnica disminuyeron en 77,4% y 82,5% respectivamente. El gasto en la inversión física, que constituye uno de los componentes del programa y es de hecho de poca importancia en la estructura, se redujo en 82,5% con lo cual se supone que recibió complementariedad de los Programas de Acción de la AF. Finalmente, el gasto en transferencias, para el financiamiento de micro proyectos, también se redujo en 73%.

En síntesis, el programa cuenta con técnicos para el componente de asistencia técnica pero se encuentra limitado en términos de la concreción de las acciones, por falta de recursos para la movilidad y los insumos necesarios.

Cuadro 5 Evolución del Gasto en PPA por Grupo Objeto del Gasto (en guaraníes corrientes)					
Programa	2013	% Participación	2014	% Participación	% Crecimiento
02 - FOMENTO DE LA PROD. DE ALIMENTOS POR LA AGRI-CULTURA FAMILIAR	40.600.609.312	100,0	22.669.603.524	100,0	-44,2
100 - SERVICIOS PERSONALES	15.306.041.663	37,7	16.130.580.310	71,2	5,4
200 - SERVICIOS NO PERSONALES	1.255.291.574	3,1	284.167.349	1,3	-77,4
300 - BIENES DE CONSUMO E INSUMOS	2.405.027.498	5,9	416.314.265	1,8	-82,7
500 - INVERSIÓN FÍSICA	48.887.873	0,1	8.541.600	0,0	-82,5
800 - TRANSFERENCIAS	21.585.360.704	53,2	5.830.000.000	25,7	-73,0
900 - OTROS GASTOS	0	0,0		0	0,0

Fuente: BOOST del MH

Evolución del gasto obligado/presupuestado en los últimos 3 años por principales programas y objeto del gasto (%)

Una de las razones por las cuales el Ministerio de Hacienda suele recortar el presupuesto es la falta de ejecución del mismo. Esto es válido para el PPA en el objeto del gasto de la inversión física que en el 2013 ejecutó solo 23,7% del presupuesto vigente, en consecuencia para el 2014 tuvo una reducción considerable del presupuesto y la ejecución presupuestaria fue menor aun, de 21,6%. Es probable que las razones hayan estado relacionadas con que este objeto debe realizar licitaciones para su ejecución y, considerando que el monto presupuestado al ser pequeño no es atractivo a los proveedores, se suman los de por sí burocráticos procesos de los llamados.

En 2014, el programa tuvo una ejecución presupuestaria del 73,8%, bastante menor al logrado en el año anterior de 97%. Esta mengua en la ejecución fue por la baja ejecución ya mencionada de la inversión física y también el de las transferencias, que llegó a menos de la mitad presupuestada, con 44,8% de ejecución.

Cuadro 6
Evolución del gasto según lo ejecución presupuestaria

Programa	2013			2014		
	Suma de Presupuesto Vigente	Suma de Ejecutado	% de Ejecución	Suma de Presupuesto Vigente	Suma de Ejecutado	% de Ejecución
02 - FOMENTO DE LA PROD. DE ALIMENTOS POR LA AGRICULTURA FAMILIAR	41.850.405.202	40.600.609.312	97,0	30.734.606.856	22.669.603.524	73,8
100 - SERVICIOS PERSONALES	15.807.227.641	15.306.041.663	96,8	16.812.121.865	16.130.580.310	95,9
200 - SERVICIOS NO PERSONALES	1.426.633.202	1.255.291.574	88,0	450.000.000	284.167.349	63,1
300 - BIENES DE CONSUMO E INSUMOS	2.690.570.028	2.405.027.498	89,4	433.000.000	416.314.265	96,1
500 - INVERSIÓN FÍSICA	206.487.873	48.887.873	23,7	39.484.991	8.541.600	21,6
800 - TRANSFERENCIAS	21.585.360.704	21.585.360.704	100,0	13.000.000.000	5.830.000.000	44,8
900 - OTROS GASTOS	134.125.754	0	0,0			

Fuente: BOOST del MH

4. Adquisiciones públicas

Es muy difícil encontrar congruencias entre los datos obtenidos del BOOST del MH y el obtenido de la página web de la Dirección Nacional de Contrataciones públicas (DNCP). De esta última se tiene las licitaciones que se realizaron. Debido a que el campo descripción de las licitaciones es poco “descriptivo” no se puede saber qué licitación corresponde a un programa específico de la entidad que solicita la licitación.

En las licitaciones se tiene por un lado los bienes o servicios que se adquieren. Estos bienes son adquiridos de un proveedor. El proveedor tiene un contrato (con un número único). La DNCP emite una “Hoja CC” (hoja de código de contratación). En esta hoja figura el código de contrato, la entidad solicitante, el proveedor, el monto del contrato y una lista de detalles de cómo se pagará el monto del contrato. Esta lista de detalle contiene una serie de códigos que evidentemente corresponden al Presupuesto General de Gastos de la Nación, es decir corresponden a la asignación de gastos a las cuentas contables del presupuesto de gastos.

Es en esos detalles que se puede asociar un gasto con un programa y relacionar las licitaciones con el sistema BOOST, no hay otra forma. Ahora bien, en la Hoja CC estos códigos tienen una nomenclatura y en el BOOST tiene otra. Por esta razón tenemos dos grupos de datos, las licitaciones con los bienes o servicios adquiridos (por un lado) y las licitaciones y las cuentas presupuestarias con las que se presuponieron y/o pagaron.

Aparentemente es práctica común que varios programas “unan pedidos” en una misma licitación, puesto que en las Hojas CC se observan que los montos están distribuidos en varios programas. Esto hace que sea imposible saber exactamente los bienes o servicios que se adquirieron para un programa específico. Porque si bien en la Hoja CC consta el monto asociado a la cuenta del Programa, en la lista de ítems de bienes o servicios adquiridos no se hace esta diferenciación. En el mejor de los casos solo se puede saber el porcentaje de participación en la adquisición de bienes o servicios. Esta práctica de “unir pedidos” hace que los datos concernientes a los bienes o servicios sea meramente referencial, apenas puede dar una idea de lo que se adquirió para el programa, lo cual es una gran pérdida atendiendo a las posibilidades que brinda la accesibilidad de los datos de la DNCP.

Tomando el caso del PPA del MAG: Resulta que el Programa 6 es “Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria” (variable PROGRAM1 del BOOST) y el Sub Programa 2 es el “Programa de Producción de Alimentos” (variable PROGRAM2 del BOOST). Entonces tenemos que filtrar los datos por programa 6 o 006 (en DNCP usan 6 y en el BOOST usan 006) y por Sub Programa 2 o 002.

Se tiene 4 licitaciones afectadas (ninguna pertenece en exclusividad a este programa), 1 en 2013 y 3 en 2014, con 10 proveedores adjudicados, 2 en 2013 y 8 en 2014. En el 2013 una sola licitación (por combustibles) con dos proveedores adjudicados en un total de 1.902.790.000.

En el 2014, 3 licitaciones, 8 proveedores por un total de 41.874.992. Una licitación por reparación de tractores, arados, fumigadoras subsoladoras etc., y reparaciones de vehículos varios (motor, freno, suspensión etc.) otra por compra de útiles de oficina y otra por muebles y electrodomésticos. Estas tres licitaciones pagadas en un porcentaje ínfimo por el programa.

Cuadro 7
Adquisiciones del MAG para el PPA.
En millones

PPA	2013	2014
Monto Presupuestado	1.902.790.000	41.874.992
Monto Total	19.317.506.406	2.561.722.292
Monto del Periodo	19.317.506.406	2.561.722.292
Monto Adjudicado	9.658.753.203	1.556.924.323
Llamados	1	3
Adjudicados	2	8

5. Indicadores de resultado

Según el Portal de Reportes Financieros (SPIR) del MH, en el 2014¹ la meta prevista por el programa fue la atención a 50 mil familias, lo que se logró en un 76% logrando la atención de 38.204 familias, con una planificación financiera de 17.735 millones de guaraníes y una ejecución efectiva de 95% de la mis-

¹ No se encontraron datos del Programa de 2013

ma, 16.840 millones de guaraníes. Asimismo, se previó como meta el financiamiento de 300 micro proyectos, financiándose solo 92, alcanzando un logro de 31%, con una planificación financiera de 13.000 millones de guaraníes y una ejecución financiera de 5.830 millones de guaraníes, es decir 45%.²

Conclusiones / recomendaciones

El programa se inscribe en el eje estratégico del MAG de Desarrollo de la Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria.

Considerando que Paraguay es el país con mayor cantidad de unidades productivas de agricultores familiares en proporción a su población, la inversión en el sector es baja y la tendencia es a disminuir tanto en proporción al MAG, la AC y al PIB.

Los gastos de los Programas de Acción orientados a la AF han disminuido a la mitad en los años considerados, entre estos el PPA, pero han aumentado de manera significativa en los gastos de los Programas de Inversión.

Los gastos del PPA han disminuido casi a la mitad entre los dos años, debido a la disminución significativa de los objetos del gasto del programa, excepto el de servicios personales que ha aumentado. Igualmente se ha reducido el porcentaje de ejecución presupuestaria, que es muy baja en los objetos del gasto de inversión física y transferencias.

La meta de asistir a 50 mil familia no se ha logrado a pesar de haberse ejecutado casi la totalidad de los gastos por servicios personales. Es probable que la disminución y la menor ejecución de los objetos del gasto de los servicios no personales y bienes de consumo e insumos, limite la eficacia de la asistencia.

Las transferencias que son los recursos que llegan directamente a los pequeños productores para el financiamiento de los micro proyectos, no solo se ha reducido presupuestariamente sino que tiene una baja ejecución.

El PPA es un programa concebido en el marco de la lucha contra la pobreza y debería operar de forma articulada y en complementariedad con otros programas de promoción social, tales como TEKOPORA y más recientemente TENONDERA.

El PPA debe ser fuertemente potenciado y fortalecido por el Estado en el marco del apoyo al desarrollo de la Agricultura Familiar como sector estratégico para la Soberanía y Seguridad Alimentaria.

Con estos dos aspectos señalados, el Estado paraguayo podría avanzar positivamente en los dos primeros Objetivos del Desarrollo Sostenible acordado, en el 2015 por las NN.UU: Objetivo 1. “Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y Objetivo 2. “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

² <http://www.hacienda.gov.py/analytics/saw.dll?Go>

Bibliografía

FIDA-MERCOSUR-CLAEH (2013) “Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR” Programa Regional FIDA MERCOSUR.

http://fidamercosur.org/claeh/images/BIBLIOTECA/2013/SeminarioSubregional/Texto_Principal_Impacto_Dialogo_sobre_PP_para_la_AF.pdf

MAG (2008) **Marco Estratégico Agrario 2009-2018**, MAG, Asunción Paraguay

MAG (2010) **Programa de Fomento para la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar 2010-2020**, MAG, Asunción Paraguay

Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (2014) ***Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Políticas***, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Santiago de Chile

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESION
CIUDADANA

Este material es publicado gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es exclusiva responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente las opiniones o puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

