



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLITICA  
(ILAESP)**

**DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD  
ALIMENTARIA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN  
PARAGUAY: PLANAL (2009-2013)**

**NOELIA CASTORINA RIQUELME CABRERA**

Foz de Iguazu  
2014



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA SOCIEDAD Y POLITICA  
(ILAESP)**

**DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD  
ALIMENTARIA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN  
PARAGUAY: PLANAL (2009-2013)**

**NOELIA CASTORINA RIQUELME CABRERA**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial para la obtención del título de Bacharel en Desarrollo Rural e Segurança Alimentar

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr. Silvia Aparecida Zimmermann

Foz de Iguazu  
2014

NOELIA CASTORINA RIQUELME CABRERA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN  
PARAGUAY: PLANAL (2009-2013)**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial para la obtención del título de Bacharel en Desarrollo Rural e Segurança Alimentar.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr. Silvia Aparecida Zimmermann  
UNILA

---

Prof. Dr. Exzolvildres Queiroz Neto  
UNILA

---

Prof. Dr. Valdemar João Wesz Junior  
UNILA

Foz do Iguazu, 11 de diciembre de 2014.

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar agradezco a mi Profesora Orientadora Silvia Aparecida Zimmermann, por su paciencia y sobre todo por la bondad con la que me mostró los pasos que debía seguir en la elaboración de este trabajo. Agradezco a los profesores de la banca evaluadora de ante mano, porque sé que sus recomendaciones me van a servir para mejorar.

A mis profesores, Exzolvildres Queiroz Neto, Regis da Cunha Belém y Dirceu Basso, por ser mis formadores en la universidad. Por el compromiso y entrega al enseñar aula tras aula. A mis queridos compañeros con quienes aprendí más de lo que podía imaginar y a quienes voy a extrañar.

Y especialmente, me encuentro muy agradecida con mis padres y hermanas que siempre confiaron en mí y en que si podía concluir esta etapa de mi vida. Le agradezco a mis amigos, que a pesar de la distancia supieron cómo hacerse presentes. Y por sobre todo agradezco a mi compañero de vida, por acompañarme en los momentos más difíciles y regalarme los más serenos. Por último y no menos importante le agradezco a Dios el haberme encontrado.

*La desnutrición no afecta solo a un niño, esta condición afecta a toda la sociedad, ya que la principal riqueza de un país reside en es su capital humano y si esta dañado (por la desnutrición originada en la pobreza) ese país no tiene futuro.*

*Abel Albino*

RIQUELME, Noelia. **Políticas Públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria en Paraguay: PLANAL (2008-2013)**. 2014. 96. Trabajo de Conclusión de Curso de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz de Iguazú, 2014

## RESUMEN

El presente trabajo tuvo como objetivo el análisis del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Paraguay (PLANAL), el primero en ser implementado en el país que aborda directamente el problema de la alimentación, en el periodo Presidencial de Fernando Lugo (2008-2013) y los impactos de esta política pública en la sociedad paraguaya. Para lograr el objetivo, se realizó una revisión bibliográfica del contexto político nacional, aspectos relacionados al desarrollo rural y la situación alimentaria del país; un análisis descriptivo del proceso de construcción y constitución del PLANAL, así como los principales actores envueltos en dicho proceso; también se realizó el análisis teórico de las fases del proceso de políticas públicas para expresar una forma de visualizar la política pública y como el PLANAL puede ser visto dentro de este abordaje teórico, asimismo, de carácter evaluativo del Plan del análisis de datos secundarios. Mediante la metodología empleada en la elaboración del trabajo se obtuvo valiosas informaciones sobre la situación post implementación del Plan.

Palabras claves: Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Paraguay (PLANAL). Política Pública. Seguridad Alimentaria. Fernando Lugo. Paraguay.

RIQUELME, Noelia. **Food Sovereignty and Food Security Public Policies in Paraguay: PLANAL (2008-2013)**. 2014. 96. Trabajo de Conclusión de Curso de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz de Iguazú, 2014.

### **ABSTRACT**

This work sought to analyze the National Plan for Food Sovereignty and Food Security of Paraguay (PLANAL), the first of its kind implemented in the country, during the presidency term of Fernando Lugo (2008-2013), and the impacts that this public policy had on Paraguayan society. In order to achieve the objectives, a review was conducted of: the relevant literature on the national political context, some aspects related to rural development and the food situation of the country, as well as the main actors involved in the process. A theoretical analysis of the stages of the public policy process was performed in order to manifest a way of visualizing this public policy and how PLANAL could be seen within this theoretical approach. Secondary data of the Plan, of an evaluating character, was also employed. By applying the stated methodology for this work it was possible to obtain valuable information on the Plan's post-implementation situation.

**Key words:** National Plan for Food Sovereignty and Food Security of Paraguay (PLANAL). Public Policy. Food Security. Fernando Lugo. Paraguay.

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> – PLANAL. Metas anuales y costos 2009-2013 .....	56
---	----

## LISTA DE ILUSTRACIONES

<b>Figura 1</b> – Mapa Político del Paraguay.....	15
<b>Figura 2</b> – Fases del Porceso de Políticas Públicas. Caso PLANAL.....	36
<b>Figura 3</b> – Niveles de Gestión. ....	55

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1</b> – Grupo Impulsor (GI) .....	39
<b>Cuadro 2</b> – Talleres Participativos .....	41
<b>Cuadro 3</b> – Factor de Carácter Institucional .....	48
<b>Cuadro 4</b> – Programas Vigentes y Nuevos de acción directa del PLANAL .....	51
<b>Cuadro 5</b> – Fallas identificadas en el diseño de políticas públicas para el logro de SSAN .....	63
<b>Cuadro 6</b> – Propuestas de Políticas planteadas como soluciones a las fallas en el logro de la SSAN.....	65
<b>Cuadro 7</b> – Publicaciones en Periodicos Nacionales.....	69



## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo
ATCI	Asistencia Técnica a Comunidades Rurales
BCP	Banco Central del Paraguay
CMA	Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria
DEAg	Dirección de Extensión Agraria
DGEEC	Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IBR	Instituto de Bienestar Rural
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PEES	Plan Económico Estratégico y Social
PLANAL	Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay
PPDS	Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Rural
PRONAFED	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la Soberanía y la Soberanía Alimentaria y Nutricional
PRONAN	Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad

PRONAOR	Programa Nacional de Fomento de la Produccion Organica y Agroecologica
PRONSADAF	Programa Nacional de Soberania y Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar
PRONSADAI	Programa Nacional de Soberania y Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y Economia Indigena
PRONAPRIS	Programa Nacioanl de Proteccion, Promocion e Inclusion Social
SAS	Secretaria de Accion Social
SSAN	Seguridad y Soberania Alimentaria y Nutricional
STICA	Servicio Interamericano de Cooperación Agrícola Norteamericano

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPITULO I – PARAGUAY: CONTEXTO POLITICO NACIONAL, ESTRUCTURA AGRARIA, SISTEMAS PRODUCTIVOS Y ASPECTOS DE DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>14</b>
1.1 CONTEXTO GEOPOLITICO.....	14
1.2 CONTEXTO AGRARIO Y PRODUCTIVO HASTA LOS AÑOS 2000 .....	16
1.3 CONTEXTO RECIENTE Y LA ESTRUCTURACION DE UNA POLÍTICA DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA .....	26
<b>CAPITULO II - EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL PARAGUAY, PLANAL (2009-2013).....</b>	<b>30</b>
2.1 REVISION TEORICO-ANALITICA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS .....	31
2.2 ANTECEDENTES Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PLANAL .....	38
2.1.1 Etapas de la constitución del PLANAL.....	43
2.1.2 Diagnósticos realizados en el marco de la SSAN.....	46
2.3 PLANAL: OBJETIVOS, PROGRAMAS Y ACCIONES DE APOYO.....	49
<b>CAPITULO III – ANALISIS DEL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL PARAGUAY (2009-2013) – PERCEPCIONES DE DIFERENTES SECTORES DE LA SOCIEDAD. ....</b>	<b>59</b>
3.1 CONTRIBUCIONES DE INVESTIGACION SOBRE EL PLANAL .....	59
3.2 PERCEPCIONES A PARTIR DEL INFORME DE GESTION DEL GOBIERNO 2010-2011 .....	67
3.3 PERCEPCIONES DE LOS MEDIOS DE PRENSA PERDIODICOS DIGITALES: ABC COLOR y LA NACIÓN.....	69
3.4 PERSEPCIONES Y CONTRIBUCIONES SOBRE EL PLANAL DE REPRESENTANTE DE LA FAO/PARAGUAY: ENTREVISTA CON MABEL LOPEZ.....	77
<b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>	<b>82</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO A - Pre-Proyecto de Decreto de Oficialización del PLANAL .....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO B - Decreto de Oficialización .....</b>	<b>92</b>

## INTRODUCCION

Siendo la primera política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) construida en el Paraguay, la investigación buscó identificar cuáles fueron las contribuciones del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria del Paraguay (PLANAL) como política pública de lucha contra el hambre y enfermedades de base alimentaria.

Para alcanzar los objetivos se llevó a cabo una revisión bibliográfica del contexto político nacional y la estructura agraria así como otros aspectos relacionados con el desarrollo rural del país. Estos elementos constituyen el primer capítulo de la investigación y fue construido de tal forma que su contenido exponga el contexto histórico del Paraguay y la necesidad de la creación de una política de Estado que garantice la seguridad alimentaria de la población. En este sentido, es importante destacar que la construcción de este capítulo se justifica en la visión de que la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de la población de un país no puede ser estudiada separando esta noción del contexto en el que esta insertado.

Por medio de la investigación se pudo constatar los altos índices de pobreza, desnutrición, subnutrición y otras enfermedades de bases alimentarias que afecta a la población paraguaya y la relación de estos índices con la desigualdad social y la distribución de la tierra. En este contexto el porcentaje aproximado de vulnerabilidad alimentaria de la población es del 40%, traduciendo este porcentaje unas 2.500.000 personas viven con inseguridad alimentaria en Paraguay (PLANAL, 2009). Lo alarmante de la situación es que la mayoría de esas personas pobres por consiguiente afectadas por la inseguridad alimentaria vive en el medio rural.

Frente a estos índices, conocer en más detalle las acciones del PLANAL como política pública de SSAN fue el objetivo del segundo capítulo de esta investigación, para esto se analizó el documento principal del PLANAL publicado por la Secretaria Técnica de Planificación (STP), realizándose posteriormente una descripción detallada del Plan. La descripción abarca desde sus antecedentes, proceso de elaboración y conformación, los programas sectoriales que contempla entre otros elementos, hasta el día de su publicación oficial. Asimismo se analiza la política pública desde la perspectiva teórica de las “fases del proceso de políticas públicas” desmenuada por un conjunto de autores citados por Oliveira (2013) cuya reflexión es utilizada como fuente bibliográfica para la elaboración del ítem.

Debido a la imposibilidad de realizar el levantamiento de datos directamente desde Paraguay, para conocer las implicancias del PLANAL en la sociedad paraguaya, fue necesario el levantamiento de datos secundarios.

De igual manera se logró realizar una revisión del PLANAL mediante diferentes puntos de vista desde el análisis de los datos e informaciones los cuales consistieron en: 1) un texto académico que posibilitó visualizar las posibles fallas de la política pública, además de una serie de propuestas que auxiliarían las fallas identificadas; 2) la recopilación de informaciones periodísticas referentes al PLANAL, de diferentes medios de prensa escrita del Paraguay; y 3) una entrevista realizada con una representante de la FAO/PY, que ha estudiado esta política pública y aportó valiosas informaciones sobre el PLANAL.

De esta manera el trabajo busca contribuir en las reflexiones sobre las políticas públicas de soberanía y seguridad alimentaria del Paraguay.

Entendiendo que sin soberanía la seguridad alimentaria no puede ser alcanzada, sin embargo a pesar de la relevancia de esta cuestión, esta no es estudiada en el trabajo, debido a la poca disponibilidad de tiempo para desenvolver de forma aprofundada la noción.

## **CAPÍTULO I – PARAGUAY: CONTEXTO POLITICO NACIONAL, ESTRUCTURA AGRARIA, SISTEMAS PRODUCTIVOS Y ASPECTOS DE DESARROLLO RURAL**

El presente capítulo pretende demostrar de forma cronológica, los acontecimientos que fueron configurando los aspectos políticos, la estructura agraria, los sistemas productivos y los procesos de desarrollo rural en el país hasta llegar a la actualidad. De esta manera se presentan datos recabados de diferentes fuentes bibliográficas los cuales contemplaban los temas mencionados.

Entendemos que la estructura agraria de un país se encuentra intrínsecamente relacionada con la seguridad alimentaria del mismo, en el momento en el que la distribución de la tierra -uno de los mayores problemas de la estructura agraria- se encuentre equitativamente distribuido para la producción de alimentos de calidad y cantidad. En el marco de los componentes disponibilidad y acceso que la definición de seguridad alimentaria contempla (FAO, 2014).

### **1.1 CONTEXTO GEOPOLITICO**

La República del Paraguay, es un país mediterráneo, cuyas fronteras limitan con Argentina, Bolivia y Brasil, con una población estimada de 6.068.000 habitantes. Cuenta con una superficie aproximada de 406.752 km<sup>2</sup>, y está dividida en dos regiones; la región Oriental y la región Occidental. En la primera región citada se encuentran catorce departamentos (Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay y Canindeyú) mientras que en la segunda región los tres restantes (Presidente Hayes, Boquerón, Alto Paraguay) configurándose así una división política de diecisiete departamentos en total (SENATUR, 2014). Ver figura 1.

La región oriental posee el 40% de la superficie, perteneciendo el 60% restante a la región occidental, con una cantidad de hectáreas estimada del territorio total de 40.645.200 ha (PASTORE, 1972).

En ambas regiones se desarrollan actividades agropecuarias, aunque muy diferenciadas debido a las condiciones de clima y suelo que presenta una región en contraposición a la otra. Ejemplificando, en la región occidental se encuentra el desierto chaqueño, el suelo de esta región es predominantemente seco,

y la ganadería y la industria de productos lácteos se ha establecido a través de cooperativas de migrantes menonitas -denominados así por los pobladores del lugar- descendientes finlandeses, canadienses, alemanes. En la actualidad estas cooperativas agroalimentares constituyen el máximo exponente del cooperativismo en Paraguay.

Figura 1. Mapa político del Paraguay.



Fuente: Extraído de [www.google.com.py](http://www.google.com.py) imagen de mapa político del Paraguay.

En el Chaco Paraguayo también habitan numerosos grupos étnicos guaraníes, quienes se encuentran al margen del sistema de producción mencionado arriba. Estas etnias, distribuidas en toda la región occidental, en su mayoría moran alrededor de pequeños lagos artificiales o naturales, llevando una vida nómada en la actualidad.

En cuanto a la región oriental, es ésta la más habitada. Los centros urbanos más poblados distribuidos en diferentes departamentos se encuentran en esta parte del país. Así también las áreas rurales sin ocupación, de explotación ganadera, forestal, y producción agrícola se encuentran en esta región. Los bosques

aunque de menor proporción de superficie que los bosques del chaco 65% (16.122.500 ha - Chaco), son los más explorados, es decir, el usufructo de los bosques de la región oriental 51% (8.150.000 ha - Región Oriental) para fines comerciales representa el 90% del uso total (ARNOLD; ESPINOSA, 1968, pág. 104).

## 1.2 CONTEXTO AGRARIO Y PRODUCTIVO HASTA LOS AÑOS 2000

Es posible afirmar que la historia agraria del Paraguay es más o menos reciente, esto si tenemos en cuenta la explotación –convencional<sup>1</sup>- de las tierras, que empezaron a llevarse a cabo en la década de 1950 (FRÉCHOU, 2002, pág. 30).

No obstante, diferentes formas de explotación de los recursos naturales coexistían, como es el caso de los pueblos originarios que explotaban las tierras para uso agrícola, cuyas actividades datan de cientos de años. Los campesinos paraguayos y los propietarios de tierras en su mayoría extranjeros, herederos de las “tierras públicas” que el Estado se vio obligado a vender después de la Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza<sup>2</sup> en 1864-1870. Con respecto a este tema el estudio de BENITEZ (1974) trae lo siguiente:

*“Al finalizar la guerra de exterminio que los aliados de la llamada Triple Alianza trajeron a Paraguay, (1864-1870), las tierras pertenecían en su totalidad al Estado. Por la ley de 2 de octubre de 1883, denominada la “Ley de Tierras Públicas” y la ley del 16 de julio de 1885, el Poder ejecutivo quedó facultado a enajenar todas las tierras públicas (del fisco), autorización que se cumplió casi en un ciento por ciento. La guerra de 1864/1870, había poco menos que exterminado la población masculina y una miseria sin precedentes en la historia de la patria, cubría todo el territorio nacional (...) las adquisiciones debían ser hechas, como lo fueron, por extranjeros y a precios irrisorios (...) como consecuencia de la ejecución del cumplimiento de estas leyes, el nativo fue despojado de la tierra por la que luchó tanto (...) consumada la enajenación casi total de las tierras públicas fiscales, una de las medidas más inconsultadas y de proyecciones negativas en la vida futura del país y especialmente en la del campesinado paraguayo, este quedo a merced de los terratenientes extranjeros”.* (BENITEZ, 1974, pág. 63-64)

<sup>1</sup> Entiendo por **convencional**, a la agricultura caracterizada por el uso extensivo de tierra y el uso intensivo de agroquímicos para la producción de un determinado producto/cultivo. Se llama convencional además, porque esta forma de manejo y técnicas de cultivo exigía el uso de maquinarias pesadas remplazando las herramientas de menor porte o tracción animal. Este modo de explotación agrícola paso a ser el más utilizado, por ende el término convencional.

<sup>2</sup> Por tratarse la Guerra del Paraguay Contra la Triple Alianza de un suceso sin precedentes en la historia del Paraguay y en la configuración de la estructura agraria, pero muy extensa de ser presentada aquí, esta puede ser explorada en el Diccionario Político del Paraguay: Histórico y constitucional. Premoniciones Culturales S. R. L. Asunción-Paraguay, 1997, pág. 210-211.



Entre las décadas de 1930 y mayormente 1940, la actividad agropecuaria predominante era la ganadería en los departamentos del sur-oeste del país, Misiones y Ñeembucú así como en el Norte, San Pedro y Concepción en cuanto que las actividades agrícolas eran para el mercado interno.

Entre los cultivos anuales más importantes de 1942/1943 se pueden mencionar, el algodón, arroz, arvejas, batatas, zapallo, caña de azúcar, cebollas, habillas, maíz, mandioca, maní, melón, papa, poroto, sandias, tabaco, tártago, trigo y entre los cultivos permanentes el tanino, y el café<sup>3</sup>. Estas informaciones fueron obtenidas en el Censo Agrícola 1942/1943, pero cabe resaltar la escasa información que se tenía de las dos regiones, por motivos de la insuficiente amplitud del mencionado censo, especialmente de la región occidental. Entre los productos exportables se encontraban, en orden de prioridad, la madera, el tanino, la carne y la yerba mate (FRÉCHOU, 2002, pág. 30).

Cabe destacar que la migración de campesinos fue dándose constantemente en esta década. El autor menciona la emigración campesina debido a la condición de pobreza extrema en la que se encontraban estos, entre otros infortunios como motivo de emigración al exterior (FRÉCHOU, 2002, pág. 30).

La estructura de la propiedad agrícola en 1946 se encontraba en la región occidental con 14 personas detentoras de 7.567.387 ha (34.5%) y en la región oriental, 11 personas con 5.548.444 ha (34.6%) (BENÍTEZ, 1974, pág. 75). Para el autor estos números dejan en evidencia la concentración de la tierra de la época.

En 1958, fue realizado el “Primer Seminario sobre Reforma Agraria” en Paraguay, ocasión en el que entre los temas tratados fue discutido el tema de la estructura agraria, en cuanto a la distribución de tierras y su relación con la situación campesina de ese entonces. Es necesario resaltar, antes de empezar a hablar de la década de 1950, las formas de tenencias de tierra predominante en el Paraguay de los años 50, los cuales eran; *“la propiedad, el arrendamiento y la ocupación”*, (PAPPALARDO, 1990, pág. 236).

En el mencionado seminario, se expusieron índices de distribución de tierras en el territorio nacional, los cuales fueron debatidos por autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y representantes de la Food Agriculture

---

<sup>3</sup> Datos extraídos del texto (BENITEZ, 1974, pág. 83)

Organization (FAO)<sup>4</sup>, quienes se encontraban en dicha ocasión, destacándose lo que sigue:

*“...La zona central de la región Oriental de 360.780 ha de superficie era cultivada 143.357 ha, divididas en 41.823 chacras, de las cuales el 75% (38.917 chacras) tenía menos de 7,5 ha, constituía morada y fuente de trabajo de 211.440 campesinos, el 18.4% de estos como propietarios de sus parcelas, el 52.3% como simples ocupantes y el 8.4% como arrendatarios. El resto del territorio de la zona central (217.513 ha), formaba parte del patrimonio de terratenientes y estaba cubierto de montes y praderas. Zona de tierras lavadas por el uso de siglos, divididas en 48 distritos con 437 compañías, ubicadas a 100km de Asunción, y que para satisfacer las necesidades de una persona requería la producción de 4 ha, disponiéndose de menos de 1 hectárea por habitante...”* (PASTORE, 1972, pág. 423).

De esta manera el autor describe la estructura de las propiedades para 1957, y subraya más adelante sobre estos índices que aproximadamente el 70% de la población trabajaba en la zona Central de la región oriental. El autor afirma que la distribución de la tierra, sumado la falta de aplicación de ciencia y técnicas modernas a las tierras (producción agrícola de subsistencia) imposibilitaba factores de desarrollo del país, como la riqueza, los ingresos y el nivel de vida (PASTORE, 1972).

Siguiendo el análisis del seminario, un representante de la FAO, expresaba ante la estructura de las propiedades presentadas en dicha ocasión, la dificultad de llevar a cabo una Reforma Agraria, y argumentaba las dificultades para establecer políticas sin afectar a alguno de los sectores involucrados, que aunque se otorgue títulos de propiedad a los agricultores ocupantes de tierras, sería contraproducente sin asistencia técnica para los mismos<sup>5</sup> (PASTORE, 1972, pág. 423). En palabras del participante del seminario, señor Riad El Ghonemy sostenía lo siguiente:

*“...el sistema de tenencia de tierra define una posición social del que cultiva la tierra y determina sus derechos como así mismo sus alcances referentes al uso de la tierra para producción agrícola”,* (PAPPALARDO, 1990, pág. 236-237).

<sup>4</sup>Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura por sus siglas en ingles FAO. “Alcanzar la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable es la esencia de las actividades de la FAO”. Extraído de la página web: <http://www.fao.org/about/es/> (Acceso en: 06/10/14).

<sup>5</sup> Se pueden apreciar las divergencias de opiniones entre los seminaristas, acerca de la situación de los pobladores rurales, más específicamente los campesinos, con la lectura del apartado en el libro de (PAPPALARDO, 1990, pág. 423-427)

En cuanto al contexto internacional, luego de la segunda guerra mundial, varios países habían comenzado el proceso de industrialización. En ese contexto en el Paraguay el gobierno del Presidente General Alfredo Stroessner Metiauda (1954-1989) decide promulgar un decreto que otorga diversas facilidades a inversiones extranjeras futuras o inmediatas, favoreciéndolos entre otras cosas con la excepción de derechos aduaneros, de impuestos y también de reducción de impuestos a la renta (FRÉCHOU, 2002, pág. 31)

Las facilidades a la introducción de capitales y bienes<sup>6</sup>, puede asociarse el censo industrial del mismo año, que señalaba unos 2.480 establecimientos industriales cuyos trabajadores llegaban a los 25.505 individuos, lo que demuestra una gran cantidad de mano de obra para ese sector (PASTORE, 1972, 424).

Teniendo en cuenta lo mencionado se entiende que la dictadura del General Stressner, de treinta y cinco años de duración, altamente represora y autoritaria, se caracterizó por ser un gobierno donde las relaciones diplomáticas significaban lo más importante en la agenda presidencial, especialmente con los Estados Unidos de América, y regionalmente con Brasil, Argentina y Chile. Como otro punto resaltante de una de las dictaduras más largas de América Latina puede mencionarse el afán de crecimiento económico del país que pretendía el gobierno. Como ejemplo, las obras viales desarrolladas en 1960 que paso de unos 2.165 km de caminos (entre asfaltos y empedrados) a 6.310 km para finales de la década (FRÉCHOU, 2002, pág. 31). En este sentido puede observarse el énfasis colocado en acciones atinentes al crecimiento económico del país a través del fomento de las obras viales y las negociaciones internacionales, dejando de lado la búsqueda del crecimiento económico a través de la Reforma Agraria.

En cuanto a cuestiones rurales de desarrollo, en ese mismo año existían diversas acciones, como el Programa de Promoción Agropecuaria, proyectos ganaderos, de fortalecimiento del sector Agropecuario así como Programas Nacionales; de trigo y de tabaco, los dos de 1967 (FRÉCHOU, 2002, pág. 31).

Volviendo para atrás de las acciones citadas arriba, cabe destacar la

---

<sup>6</sup> El autor se refiere aquí a capitales y bienes a: “(...) capitales extranjeros ya sea en forma de dinero, maquinarias, accesorios y repuestos, en materias primas y productos semielaborados no producidos en el país o producidos en cantidades insuficientes”. (FRÉCHOU, 2002, pág. 31)

creación en 1963 de la Ley N°. 854/63 que establece el Estatuto Agrario, además de la creación del Instituto de Bienestar Rural (IBR) bajo la Ley N°. 852/63. El Instituto tenía como función la descripción siguiente:

*“...El Instituto de Bienestar Rural tiene por objeto transformar la estructura agraria del país y la incorporación de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación, mediante soluciones legales que permitan eliminar el latifundio y el minifundio, sustituyéndolos por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. Estas soluciones propugnarán la equitativa distribución de la misma, una adecuada organización del crédito, de la producción y su colocación asistiendo integralmente a los productores del campo...” (Ley N°. 852/63, Art. 2do).*

El manejo del IBR, lo asumió Juan Manuel Frutos en el año 1963, donde cumplió su función de máxima autoridad de la citada Institución hasta el año 1989. Sus 26 años de gestión, solo fue interrumpida por la caída del régimen Stronista en 1989, periodo en el que al mismo tiempo se destaca la compra y distribución de tierras para los agricultores (INDERT, 2014). Asimismo el IBR impulso acciones de poblamiento de zonas antes despobladas que resultaron en grandes cantidades de pequeños productores (FRÉCHOU, 2002, pág. 31).

A pesar de las acciones del IBR junto con la promulgación del Estatuto Agrario, en 1963 la agricultura paraguaya no demostraba grandes cambios, las migraciones dentro del país eran significativas, a tal punto que modificaban la demografía de algunos departamentos; el éxodo rural comenzaba a acentuarse, las personas salían de sus lugares de origen y se dirigían a las grandes ciudades, o lo que se convertirían en grandes ciudades justamente debido al éxodo. Los departamentos con mayores aumentos fueron: Alto Paraná (268%), Amambay (89%), Caaguazú (69%) y San Pedro (50%) (FRÉCHOU, 2002, pág.31)

Ya entrada la década de los ´70, se debe mencionar el destaque que dan la mayoría de las fuentes consultadas al incremento de las producciones agrícolas, pudiendo ejemplificarse programas lanzados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como incentivo para algunos productos agrícolas como el algodón en 1972, la soja en 1973 y la papa en 1974 (FRÉCHOU, 2002, pág.31). El incremento en la productividad (en miles de toneladas) de estos productos, según el autor, posibilitó al mismo tiempo las exportaciones en mayor medida del algodón y la soja.

He construido hasta ahora, aunque muy brevemente, algunas de las partes de la historia de la estructura agraria del Paraguay, o mejor dicho un recuento

histórico de los sucesos que van conduciéndonos hacia la actualidad. No entando la década del ´70 en el Paraguay, se presenta como una especie de “capsula comprimida” que en cualquier momento iba estallar pero nunca sucedió, comprimida del recuento que más arriba fue descripto brevemente.

Los aspectos de distribución de tierra, y la tenencia de la misma presentan cambios, a partir de esta década. El éxodo rural se intensifica, así como la dinamización de la economía en las grandes ciudades, especialmente en el departamento central y capitales de otros departamentos (RIVAROLA, 1981). La exportación de específicos productos agrícolas aumentan, y la inversión extranjera en el país se intensifica.

Además de las obras viales que ya en la década pasada habían comenzado intensamente a realizarse, la dictadura en esta década, concibió las dos más grandes obras de infraestructura hidráulica del país.

En 1973, el presidente Alfredo Stroessner firmo primero, en abril, el tratado de Itaipú con el gobierno del Brasil, tratado con el que se daba comienzo a la construcción de la Represa de Itaipu, sobre el Rio Paraná. Posteriormente en diciembre del mismo año, firmo el tratado de Yacyreta con el Gobierno de la República Argentina para la puesta en marcha de la construcción de la represa sobre el rio Paraná. (ITAIPÚ, 2014; YACYRETA, 2014).

Percibo que ambas entidades binacionales fueron el intento, o mejor dicho, el resultado de la búsqueda a una alternativa tanto económica como energética de la crisis que tanto a nivel interna como internacional - crisis del petróleo 1973- afectaba al Paraguay.

La construcción de la entidad binacional en especial la de Itaipú, generó puestos de empleo para la población tanto urbana como rural, además el ritmo que demandaba la grandiosa obra condujo a un acelerado pero desordenado crecimiento demográfico y económico (comercial) de las ciudades más cercanas, como ejemplo, debido a su localización, Ciudad del Este. Poco a poco, esta ciudad demostraba ser un espacio ideal para el comercio.

Ahora bien, es justo mencionar las obras de infraestructura pública que se realizaron en los ´70, como oportunidad para el crecimiento económico del país, para posteriormente mostrar la otra forma de crecimiento económico que se introducía en ese periodo: la incorporación de la tierra en la economía de mercado (GARCIA, 1981, pág. 125).

En este sentido, se acentuó la apertura (exportadora), la agricultura se orientó a la exportación de algunos productos como la soja, se introducen tecnología transnacionalizada; “fertilizantes químicos, plaguicidas, funguicidas, tractores, semillas transgénicamente mejoradas en las propiedades (explotaciones) empresariales”. (GARCIA, 1981, pág. 125).

La nueva estructura agraria que se instala en los años de 1970 se basaba en la combinación de exportación de productos primarios (apertura al mercado internacional) y conformación progresiva de grandes y/o medianas explotaciones agrícolas de inversionistas brasileros en los departamentos de Alto Paraná, Caaguazú, Canindeyú, Amambay, Concepción, San Pedro, Itapúa (GRACÍA, 1981, p. 124)

El nuevo modelo productivo, considerado moderno, que utiliza tecnología de punta en la producción de soja -casi exclusivamente- para su posterior exportación sin procesamiento, haciendo uso extensivo de la tierra, y intensivo de agrotóxicos (FOGEL, 2005, pág. 109) provocó el éxodo a otros lugares de la mano de obra campesina.

Es en este sentido, que más arriba se apuntaba la intensificación del éxodo, sumado a la ya problemática distribución de la tierra, en la que los campesinos - asentados en colonias de tierras infértiles - de los departamentos este y noroeste del país estaban destinados colonias que eran habilitadas (por lote) por el IBR. Se le suma este modelo productivo de una lógica económica (economía de enclave) diferente a la de los campesinos (economía campesina)<sup>7</sup> de la región, que ocasionó desarraigo y emigración (FOGEL, 2005).

El periodo de expansión de la soja, de la mano de los empresarios e inversionistas brasileros que llegaban a Paraguay prosiguió durante toda la década del 1970 y las décadas siguientes. A comienzos de la década de 1980, se apreció una considerable baja en las exportaciones (de materia prima) debido a oscilaciones en los precios internacionales lo que afectó la economía paraguaya. (FRÉCHOU, 2002, pág. 32). Para este autor, específicamente en 1982, la economía empezaba a presentar recesión ya que las obras de la hidroeléctrica Itaipú –obra que dinamizó la

---

<sup>7</sup> “En contraste con las empresas agrícolas, el sector campesino –matriz de la cultura criolla o mestiza-se basa en el policultivo, con producción destinada tanto al autoconsumo como al mercado, que explota la fuerza de trabajo familiar. Esta economía campesina basada en el cultivo de pequeñas parcelas con rubros de autoconsumo y renta, constituye el sector más importante en la generación de empleo”. Extraído de (FOGEL, 2005, p:110)

economía en aproximadamente toda la década del '70- habían finalizado

En febrero de 1989, la Dictadura del General Stroessner, a través de un golpe de Estado (Militar) es derrocada, y con la salida (obligada) del Presidenciable se dio inicio al periodo que en el país fue denominado de transición democrática.

Vimos, en el periodo anterior, como la economía gozaba de alzas, por un lado gracias a la dinámica que implicaba las obras de construcción de la represa de Itaipú<sup>8</sup>, y por el otro el sector agrícola, donde la exportación de soja y algodón representaban casi las dos terceras partes del valor de las exportaciones (GALEANO, 1991, pág. 491). El ritmo de crecimiento económico nunca antes se había presentado en el país. Ese auge económico, se instaló hasta 1981, luego de los hechos ya citados más arriba, la economía declinó considerablemente después, (el PIB negativo en los años 1982-1983, la gran sequía del 86, el aumento del desempleo de 6% a 15% en el mismo periodo) (GALEANO, 1991).

En cuanto al desarrollo rural, este, presentaba índices desfavorables en lo que se refiere a la forma de tenencia de tierra. Según el censo de 1981, las explotaciones en las regiones (agrícolas) más importantes del país, que son la ZONA 1 (que comprende algunos distritos del departamento central, el resto de la región oriental y la región occidental;) alcanzaban un promedio total de 91.619 explotaciones agrícolas y/o ganaderas - con formas precarias de tenencia<sup>9</sup>. Además en los años 1982 al 1986, se dieron ocupaciones de tierra (acerca de 50) que afectaron a 10.000 familias (PAPPALARDO, 1990).

Los problemas económicos, que ya se instalaron a principios de los años de 1980, sumados a las problemáticas sociales y políticas, debilitaron aún más la ya criticada dictadura que tuvo su fin en el 1989.

En las elecciones presidenciales (pos-dictadura) tanto la reforma agraria como el desarrollo rural hicieron parte del discurso y promesas del electo

---

<sup>8</sup> ... "Ese dinamismo económico tuvo lugar mediante el arribo de un gran flujo del capital extranjero vinculado a la construcción de las obras hidroeléctricas, especialmente Itaipú (entre 1975-1985 ingresaron al país n total cercano a 1.943 millones de dólares americanos). No solo las actividades productivas vinculadas a la construcción se ampliaron. También se dinamizaron sectores del comercio, de las finanzas (entre 1973 y 1981 se habilitaron 12 entidades bancarias, 26 empresas financieras y 30 firmas de seguros) y de los servicios en general (BORDA, 1990)"... (GALEANO, 1991, p: 491)

<sup>9</sup>Explotaciones con tenencia precaria de tierra según el censo de 1981; se clasifican en: *Arriendo*: para las 3 regiones más importantes (Zona 1, Region Oriental, Region Occidental) un total de 22.277 explotaciones. *Aparcería/Medianería*: sumando las 3 regiones, 2.741 explotaciones. *En ocupación*: 68.601 explotaciones. Observándose altos índices de concentración de explotaciones con cualquiera de las formas en la región Oriental. Extraído del Cuadro E-1 del libro de (PAPPALRDO, 1990, pág.: 247).

Presidente Andrés Rodríguez y del Partido Colorado. La transición hacia la democracia, como era de esperarse, y por todo lo arriba expuesto, menciona GALEANO (1991, pág. 490), priorizo la agenda política antes que la agenda social, incluyendo las problemáticas vinculadas al desarrollo rural.

Los problemas sociales más destacados, por llamarlos de algún modo, eran, siguiendo las ideas del Galeano (1991), las relacionadas a la vivienda, el empleo en el espacio urbano, la disputa por la tierra en el espacio rural y la educación. De los cuales, el gobierno dio caso omiso al desempleo, en cuanto a la educación y la vivienda existieron iniciativas de programas (para la vivienda) y planificación (educacional) (GALEANO, 1991).

Lamentablemente, conforme el autor, para el sector rural no hubo cambios favorables. Para él, con la entrada de la década de 1990, periodo de transición política, se destacan los conflictos por la tierra en su mayoría de ocupación campesina, que nunca antes habían registrado tanta crisis ya que además de los involucrados directos del conflicto que comprende a los campesinos-terratenientes, se vieron envueltos también la iglesia católica y algunos partidos políticos.

El autor también menciona que en el agravamiento de la problemática “conflictos por la tierra”, el Gobierno tuvo importante implicancia debido a las políticas sectoriales aplicadas (GALEANO, 1991, pág. 490)

Como esto, el gobierno pos dictatorial del General Andrés Rodríguez (1989-1993), siguiendo las explicaciones de Galeano (1991), no realizó grandes modificaciones en las políticas agrarias vigentes desde la dictadura, y se mantuvo al margen de reformas estructurales de índole socio-económico. Él autor constata la falta de posicionamiento por parte del Estado, y más directamente del gobierno de ese periodo, para el planeamiento y ejecución de políticas públicas, programas, y/o planes para el desarrollo rural, y la eventual transformación de la tenencia de tierra<sup>10</sup> - considerado uno de los principales problemas del campesinado paraguayo- este último, condicionado por las ya expuestas situaciones en cuanto a sus ingresos se vio:

*“(...) El ingreso monetario campesino continúa dependiendo de la venta marginal de los cultivos de subsistencia y sobre todo de unos pocos rubros comerciales, entre ellos fundamentalmente: el algodón,*

---

<sup>10</sup>Tenencia de tierra aquí tratada fuera de la noción de desarrollo rural corresponde al contexto socio-histórico al que responde tal mención.



*así como la venta de la fuerza de trabajo. En cuanto a la oferta de productos y de mano de obra provenientes del sector campesino, el mercado suele operar a través de una competencia “casi perfecta”. (GALEANO, 1991, p: 494)*

En tal contexto, los primeros años de la transición hacia la democracia, los mayores problemas que enfrentó ese gobierno fue la demanda campesina por la tierra, así como los conflictos que acompañaron tales demandas. Siguiendo las investigaciones de Galeano (1991, pág. 495), de 1989 a 1990 se registraron 120 invasiones de tierra en Paraguay de los que fueron partícipes aproximadamente 20.000 familias campesinas.

Lo sorprendente de estas invasiones radica en la gran cantidad de campesinos que participaron de las invasiones y la conflictividad de las organizaciones campesinas que podría asociarse a la coyuntura política (transición democrática) de ese periodo. No obstante las organizaciones campesinas involucradas en las invasiones no fueron identificadas en las fuentes consultadas.

Con todo, estas organizaciones campesinas, se debilitaron con el transcurso del tiempo, ya sea en las ocupaciones que resultaron en desalojos y/o en el intento de constituirse en centrales o federaciones por lo que se atomizaron. Las Federaciones Nacionales Campesinas que existen tienen diferentes bases ideológicas y no pudieron consolidarse -en ese periodo-<sup>11</sup>. Además, relata el Galeano (1991, pg. 501), que la disminución de la presión por la tierra, en los espacios rurales (espacio de movilización de las organizaciones sociales campesinas) se debieron a las ofertas laborales en las ciudades, entendiéndose, empleos (urbanos) informales e industriales.

EL autor también subraya como la indiferencia demostrada por el gobierno en presentar soluciones para la cuestión agraria facilitaría el debilitamiento

---

<sup>11</sup> *“El intento de constituir centrales o federaciones no ha reanudado e mayores beneficios para la causa campesina (...) Los desencuentros surgieron por motivos ideológicos (mientras que algunas intentaban basamentar sus propuestas y acciones en principios clásicos y revolucionarios –Federación Nacional de Campesinos (FNC) y Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) otras en cambio responden a orientaciones valorativas cristiano-solidarias –Organización Nacional de Campesinos (ONAC) o bien a posiciones populistas – Unión Nacional de Campesinos (UNC). Las organizaciones que aglutinan preferentemente a los campesinos sin tierra (como la coordinación Nacional de la Lucha por la tierra y vivienda –CNLTV-) tampoco pudieron consolidarse. Sobre ellas y en especial sobre esta última habrían repercutido negativamente los efectos provenientes de la articulación funcional existente entre la economía campesina y la economía capitalista. Dichos efectos, al impedir un desarraigo masivo de los sectores campesinos, hicieron que disminuyera la presión por la tierra, especialmente en los contextos regionales en los que se verificaron opciones laborales fuera del sector agrario, en el empleo informal urbano y en el industrial específicamente (Región Central)” (GALEANO, 1991, pág. 501)*

por “*desgaste natural*” de las organizaciones sociales campesinas y a la vez favorecían a los intereses de los terratenientes. (GALEANO, 1991)

Trasladándonos al contexto internacional, un acontecimiento de considerable importancia tanto para el Paraguay como para otros países del mundo, en especial aquellos en vías de desarrollo (quienes asientan elevados índices pobreza y hambre), se estaba desarrollando en Roma-Italia, en noviembre de 1996, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación<sup>12</sup>.

En esta ocasión, los gobiernos y representantes de aproximadamente 185 países, reafirmaban el compromiso de garantizar la seguridad alimentaria y la erradicación del hambre de sus respectivos países. Muchos países adoptaron esta marcha en sus actividades, pero Paraguay solamente firmó la declaración sobre la seguridad alimentaria años después, en la Cumbre del Milenio, celebrada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en New York, en el año 2000. Con esta firma afirmaba el compromiso de erradicar el hambre para el año 2015 en el marco de los Objetivos del Milenio (ODM), (PLANAL, 2009).

### 1.3 CONTEXTO RECIENTE Y LA ESTRUCTURACION DE UNA POLÍTICA DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

En la década de los ´90 se debe mencionar otros acontecimientos más destacados, como la creación del MERCOSUR<sup>13</sup> y la incorporación del Paraguay a esta organización regional. En Paraguay, este periodo se destacó la

---

<sup>12</sup>La Cumbre Mundial sobre la Alimentación se celebró del 13 al 17 de noviembre de 1996, en el curso de cinco días de reuniones al más alto nivel con representantes de 185 países y de la Comunidad Europea Este acontecimiento histórico, convocado en la sede de la FAO en Roma, reunió a unos 10 000 participantes y constituyó un foro para el debate sobre una de las cuestiones más importantes con que se enfrentarán los dirigentes mundiales en el nuevo milenio: la erradicación del hambre. Extraído del archivo de la página web: [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm) . (Acceso en: 06/10/14).

<sup>13</sup> El Mercado Común del Sur está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia cuyos objetivos son, conforme el artículo 1º del Tratado de Asunción, tratado constitutivo del bloque: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes (de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes); el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Extraído de la página web [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria) . (Acceso en: 06/10/14).

dependencia en la exportación del algodón y la soja, además de los preocupantes índices de deforestación con el que cerraba el año 1997<sup>14</sup> resultado de la eliminación de bosques para extender las áreas de producción agrícola y ganadera.

Para el año 2003 la superficie con soja en zonas altamente fértiles del país ocupaba el 93% de la superficie de cultivo (Alto Paraná), y en el departamento de Canindeyú la superficie de cultivo de soja alcanza el 87% (FOGEL, 2005, pág. 110). Siguiendo las informaciones, el autor destaca que la implicancia de estas superficies cultivadas de soja determinaba la economía y la demografía de las ciudades en Paraguay.

Los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú fueron tomados como ejemplo, en el párrafo anterior, como regiones de expansión de la soja empresarial, aunque otros departamentos también presenten estas características, diferenciándose estos dos por contar de los coeficientes de Gini (desigualdad de ingresos) más desalentadores de la región: Alto Paraná (0,557%), Canindeyú; (0,610%), Itapúa (0,598%). En ambos departamentos, podemos ver también emigración de campesinos del país o a otras zonas rurales (FOGEL, 2005, pág. 111).

En Alto Paraná en menor medida que en Canindeyú ya que en el primer departamento citado el desplazamiento campesino se dio con anterioridad y en el segundo departamento la soja estría incorporándose (FOGEL, 2005, pág. 111).

En el año 2005, periodo presidencial de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), no se dieron grandes modificaciones en cuestión de tenencia de tierra. Los conflictos por la misma continuaron, aunque con una pequeña participación de los movimientos campesinos, en especial los "Sin Techos" en un espacio de dialogo participativo con la Secretaria de Acción Social (SAS) (FARINA, 2011, pág. 85).

La agenda del Presidente Duarte Frutos se basó, en equilibrar la economía producto del déficit económico (fiscal, tasa de desempleo elevado, PIB debajo de los 1.000 dólares) etc., que le había sido heredado de gobiernos anteriores (FARINA, 2011, pág. 85). Por estas cuestiones, se puede suponer, determinaron la falta de políticas sociales de su gobierno, tales como seguridad alimentaria y/o reforma agraria.

Ya con el gobierno del Presidente Fernando Lugo (2008-2012), las

---

<sup>14</sup> "En el año 1945 la Región Oriental contaba con 8,8 millones de has. de bosque que se redijeron a 2,2 millones en 1991 y a 1,6 millones en 1997". Extraído del libro de (FRÉCHOU, 2002, p: 33)

políticas de carácter social fueron tenidas en cuenta, entre tanto, existieron numerosos mal entendidos ligados a la compra de tierras por elevada suma de dinero, e intentos de otorgar millones de dólares a productores de sésamo<sup>15</sup> (FARINA, 2011, pág. 97).

El hito más importante que se refiere a políticas públicas de carácter social se dio en el marco de la seguridad alimentaria, con la puesta en marcha de la planificación/ejecución con apoyo de la FAO de un Plan Nacional de Seguridad y Soberanía alimentaria en Paraguay (PLANAL), el primer Plan de esta índole.

Este Plan se presenta en un contexto económico (2008-2009) de crecimiento, -a pesar de la crisis financiera internacional de 2008- destacándose en el Paraguay la agricultura y la ganadería con un 31,8% de crecimiento, al mismo tiempo que la pobreza disminuyó en un 2,8% en términos generales (FARINA, 2011, pág. 100). Este autor señala, sin embargo, que la pobreza en la zona rural aumentaría el 1%, en cuanto a empleos las obras viales generaron 51.000 empleos directos en el año 2010.

Muy a pesar de los indicadores de crecimiento económico global que la economía había presentado en los años 2008-2010 en contraposición incluso de la recesión internacional (FARIÑA, 2011, pág. 100) fue estimado un elevado índice de población en situación de inseguridad alimentaria (PLANAL, 2009, pág.13).

Más precisamente, los datos muestran que 2.324.556 personas son afectadas por la pobreza en el Paraguay, siendo 34% de la población pobres totales para el año 2008 (BRITTEZ; NEUMAN, 2010, pág.177).

Los datos también hablan que 14% de la población paraguaya es subnutrida, con una desnutrición crónica del 11% de los habitantes y desnutrición aguda del 5% (PLANAL, 2009, pág.13).

En el marco de los compromisos internacionales asumidos por gobiernos anteriores, con la participación de Paraguay en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), el PLANAL se presenta como alternativa política para afrontar la crisis de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del país, que:

*“(...) Si bien beneficiará a toda la población que vive en el país, considera a los pueblos originarios y a las poblaciones urbanas y rurales en condición de vulnerabilidad como los grupos meta*

---

<sup>15</sup>“Se intentó otorgar 8 millones de dólares a organizaciones intermedias para subsidiar a los productores de sésamo del departamento de San Pedro, procedimiento que fue abortado mediante publicaciones en los medios de comunicación”. Extraído de Fariña, 2011, p: 97).

*principales*". (PLANAL, 2009, pág.28).

Es posible percibir que desde un poco antes de la década de los años 1950, periodos que fueron analizados en el capítulo, poco o nada generaron los gobiernos en cuestión de políticas públicas de seguridad alimentaria, pudiendo argumentarse la insipiencia de las políticas voltadas a las problemáticas sociales en esos años en los países de América Latina en general. Se puede decir que las políticas públicas solamente ganan terreno a partir de las décadas de los años 1980 y 1990. El PLANAL aparece en el Paraguay recién a finales del año 2007. Entretanto, aunque la gestación del PLANAL se estuviera dando, con todo lo expuesto en el capítulo, es posible visualizar que la problemática alimentaria se simienta en problemas estructurales.

Para conocer un poco más el PLANAL sigue el siguiente capítulo.

## **CAPITULO II - EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL PARAGUAY, PLANAL (2009-2013)**

Desde el año 2000 aproximadamente, y habiendo Paraguay se suscripto a los Objetivos del Milenio (ODM), cuyo objetivo principal es la erradicación del hambre a la mitad para el año 2015, surgen, en varios espacios institucionales y en la sociedad civil la preocupación de que el país no contaba con la institucionalidad de un sistema nacional que garantice la seguridad alimentaria por consiguiente la erradicación del hambre (PLANAL, 2009, pág. 5)

En ese sentido, y sumado a la carente situación nutricional de la población paraguaya, surgen ideas con relación a la posible creación de una política pública que intervenga directamente en la erradicación del hambre de las poblaciones urbanas y rurales del país.

En este capítulo se describe el proceso de elaboración del PLANAL, como política pública de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) que pretende convertirse en política de Estado. Son detallados los actores envueltos en dicha elaboración, las principales actividades, los programas integrantes del Plan, etc., hasta la culminación del documento principal y el decreto nro. 2789 del 26 de agosto del 2009 que adopta el PLANAL como estrategia política del Gobierno Nacional (de ese periodo) para la erradicación del hambre, y encarga al Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay la promoción, divulgación y la coordinación de la implementación del Plan. (PLANAL, 2009).

Además, este capítulo también presentará el análisis teórico sobre las políticas públicas mediante una la revisión bibliográfica de textos académicos que tratan el tema en cuestión, con el objetivo de entender que es una política pública, cuáles son sus concepciones, sus alcances e implicancias.

Para la elaboración de este capítulo, exceptuando claramente el análisis teórico de política pública, fue utilizado como principal fuente de información el Documento Principal y Oficial PLANAL, publicado por la Secretaria técnica de Planificación (STP), en junio del 2009. El documento es el producto de los trabajos realizados en el marco de la planificación y elaboración del Plan, por lo que cuenta con informaciones útiles para la comprensión de la formación y estructuración de la política pública y poder describirla subsecuentemente.

## 2.1 REVISION TEORICO-ANALITICA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS

Los estudios consultados para la elaboración de este ítem, los cuales tratan de políticas públicas coinciden en afirmar que a raíz del Estado de Bien-Estar Social de los países industrializados en las décadas de 1970 y 1980 en los que se realizaron programas de gobierno, que más tarde deberían ser ajustados y reformulados, contribuyeron para el crecimiento de los estudios sobre políticas públicas denominado de “análisis de políticas públicas” (FLEXOR y LEITE, 2007; OLIVEIRA, 2013).

Los estudios también hablan de una falta de consenso en cuanto a una única definición de “política pública”. En el texto de Oliveira (2013), por ejemplo, la noción de política pública es comprendida como siendo “o governo em ação”, ya en la tesis de Grisa (2012), la autora apunta que la definición, o las definiciones, son objeto de debates por varios autores estudiosos del tema (GRISA, 2012, pág. 30).

En este ítem, no es el foco de la discusión la definición de política pública pero se presentará brevemente, y de manera sintetizada, el estudio de Oliveira (2013), trabajo en donde se tratan las “fases del proceso de políticas públicas” provenientes estos a su vez del “ciclo de las políticas públicas”. El texto señala lo siguiente:

*“O termo “política pública”, entretanto, nao abarca uma única dimensão da política, mas sim um conjunto de processos que podem ser desagregados em fases que, no todo, são denominados por “ciclo de política pública” (policy cycle). Este ciclo envolve cinco estágios, de acordo com Howlett e Ramish (2003), que são: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação”.* (OLIVEIRA, 2013, pág. 16)

El trabajo de Oliveira (2013) desenvuelve tres de las cinco fases del ciclo de las políticas públicas, enfatizando el análisis en las fases de implementación y evaluación. Es mencionado que las tres primeras fases han sido las más estudiadas, siendo las ultimas las menos estudiadas por la ciencia política brasilera, pero la autora intenta rescatar la importancia de estas últimas (OLIVEIRA, 2013, pág. 16-17).

El proceso de formulación de las políticas públicas, según Frey (2000) citado por Oliveira (2013, pág.18) se subdivide en tres fases: i) percepción y

definición del problema; ii) agenda –setting y; iii) elaboración de programas y decisión. En la primera fase la sociedad percibe la urgencia de auxiliar una problemática a través de una política, elevándola a la agenda gubernamental, siendo esta la fase agenda-setting. Si los problemas elevados en la primera fase son incluidos en la agenda gubernamental, se elaboraran políticas públicas. Según Oliveira (2013) el enfrentamiento del problema considerado en cuestión, esta última acción es la última subfase apuntada por los autores.

Hacen parte de esta etapa diferentes actores, tales como técnicos, políticos, representantes de la sociedad civil interviniendo estos en la implementación y diseño de la política (OLIVEIRA, 2013, pág. 17-18).

El análisis del proceso de implementación de políticas públicas se encuentra dividido en tres tipos, los cuales fueron resumidos por Sebatier (1997), citado por Oliveira (2013). El primer tipo fue denominado de abordaje “*top-down*”, y se trata del proceso “de arriba para abajo”, se refiere al proceso diseñado por la alta burocracia (OLIVEIRA, 2013, pág. 20-21). El abordaje “*bottom-up*”, es el otro tipo de análisis, y en este abordaje, “(...) ganhan centralidade as barganhas, estrategias e redes sociais envolvidas no proceso de implementação”, este es el tipo (proceso de implementación), que aunque diseñado centralmente como se menciona en el texto, es implementado “de abajo para arriba”. El último tipo, según Oliveira (2013, pág. 20-21) es un modelo propuesto por Sebatier (1997), “*que combina las dos teorías en una única abordaje de análisis*”. Para la autora, el “modelo híbrido” propuesto por Sebatier (1997) no solo integra los puntos fuertes de los abordajes citados anteriormente, sino que también identifica los niveles que las políticas públicas envuelven<sup>16</sup> (OLIVEIRA, 2013, pág. 24-25).

Cabe mencionar que en los procesos de implementación de una política fueron identificados algunos problemas, tales como el “diseño inadecuado de política”, el “carácter genérico de la política”, el “número de organizaciones envueltas en la implementación”, y el “nivel de consenso de la opinión pública y actores

---

<sup>16</sup> “**Deep Core:** questão normativa central, difícilmente alterável, relacionada a questões de valor, como noções de justiça, conceitos sobre direitos etc. **Near Core:** posições políticas fundamentais, base das ações políticas específicas, relativamente difíceis de serem alteradas mas não tanto quanto as deep core, relacionadas com as escolhas governamentais acerca das políticas públicas, como por exemplo, grau de participação /vocalização de grupos sociais nas políticas, distribuição de poder entre níveis de governo etc. **Aspectos secundários:** decisões instrumentais e contextuais facilmente modificáveis, relacionadas a orçamento, regras administrativas, alocação de recursos etc”. (OLIVEIRA, 2013, pág. 24).



envueltos”. (OLIVEIRA, 2013, pág. 25-26).

Seguidamente es presentada la fase del proceso de evaluación de las políticas públicas, que nació de la necesidad de algunos países en reforma de Estado en la década de 1970, de evaluar los programas que sus gobiernos tenían y cuales debían continuar ser reformadas o ser extintas. (OLIVEIRA, 2013, pág. 27).

Las evaluaciones debían responder lo que se estaba haciendo, una evaluación según Caiden y Caiden (2001), citado en Oliveira (2013, pág.28) es una *“investigação exploratória de uma agencia, realizada em intervalos periódicos ou episódicos”*. En este sentido, la “medición de desempeño” es utilizado para medir las tareas desempeñadas. Según Oliveira (2013) son estimativas cuantitativas y cualitativas de esas tareas, siendo las medidas más utilizadas: a) Insumos; b) Resultados; c) Impacto; d) Productividad; e) Costos; f) Satisfacción del usuario; g) Calidad del Servicio (OLIVEIRA, 2013, pág. 28-29).

La autora señala que cuando el resultado no puede ser directamente medido, son utilizados indicadores. También destaca que las mediciones de desempeño auxilian el proceso de evaluación de la eficiencia, la efectividad y eficacia de las instituciones en cuanto a su capacidad de respuesta. (OLIVEIRA, 2013, pág. 29).

No obstante, la fase de proceso de evaluación de las políticas públicas soporta dos tipos de problemas, uno relacionado a la realización de la evaluación y el otro que tiene relación con los usos de los resultados de dicha realización<sup>17</sup>.

Dentro de los resultados de la evaluación, Faria (2005), citado por Oliveira (2013) destaca cuatro tipos de uso de la evaluación que pudiera darse, los cuales son: i) el tipo Instrumental; ii) el Conceptual; iii) el Instrumento de Persuasión; y iv) el Esclarecimiento<sup>18</sup>. (OLIVEIRA, 2013, pág. 31). Es indicado por la autora que cada uno de estos tipos de uso de evaluación *“genera impactos distintos sobre los implementadores y/o formuladores de políticas públicas, alterando la percepción de los mismos sobre el programa/política en desarrollo”*.

El texto señala que Faria (2005) llama la atención de que el uso de la evaluación fue utilizado en el contexto de las reformas de Estado, por los *“actores envueltos directamente con la política”*, pero muy poco utilizado por los *“analistas de*

<sup>17</sup> Para una mejor aprehensión de las “dificultades en la fase de evaluación”, consultar (OLIVEIRA 2013, pág. 30)

<sup>18</sup> La descripción de los “tipos de uso de la evaluación” pueden ser consultados en (OLIVEIRA 2013, pág. 31)

*políticas públicas y en especial por los científicos políticos*”, pudiendo ser la evaluación un *“precioso instrumento”* de análisis de desempeño de los gobiernos y de sus políticas (OLIVEIRA, 2013, pág. 31-32).

De este modo, siguiendo el análisis realizado por Faria (2005), citado en OLIVEIRA (2013), la fase de evaluación que hace parte del ciclo de políticas públicas es poco utilizada por los analistas de las políticas públicas y por los propios actores envueltos en el proceso de una política pública. De esta manera, el ciclo no puede completarse siguiendo el orden circular: Percepción/Definición del Problema, Agenda-Setting, Elaboración de Programa/Decisión, Implementación, Evaluación/ Corrección de la acción, terminación. (OLIVEIRA, 2013, pág. 31-32).

Se espera que un ciclo se complete si el círculo se encierra, esto es, si todas las fases del círculo se completan. Para esto según los autores en el texto las evaluaciones deben implicar:

*“(...) em extinção ou aprimoramento das políticas já implementadas, que serão reformuladas após as modificações sugeridas e/ou guiadas pelos processos de avaliação. Quando isso não ocorre, duas possibilidades se colocam: ou as políticas continuam nos moldes primeiramente desenhados, apesar dos problemas identificados, ou são extintas, dando início a novas políticas, contendo ou não traços daquela originalmente pensada, podendo ou não estar baseadas nos problemas levantados pela experiência anterior”.* (OLIVEIRA, 2013, pág. 33).

En este sentido, la autora señala que la identificación de una política reformulada o una nueva política no es una tarea fácil, necesitándose el análisis de ciertos elementos que indiquen que partes están o no presentes en la nueva política (OLIVEIRA, 2013, pág. 33).

De realizarse el análisis, la interpretación de la autora es que no debería realizarse dicho análisis de forma cíclica, si no en forma de “fases”, las fases del proceso de políticas públicas, en la que no especifica la forma y/u orden del análisis, pero resaltando que no debería ser circular. La autora apunta, además, que en este proceso, los actores pueden participar en varias fases (OLIVEIRA, 2013, pág. 33).

En este mismo sentido, la autora señala que algunas políticas públicas, también para algunos autores, presentan más interligación o participación en diferentes fases del proceso de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013, pág. 33). Al mismo tiempo, estos actores que participan de las fases del proceso de políticas

públicas se encuentran divididos en “actores gubernamentales” y “actores no gubernamentales”<sup>19</sup>. (OLIVEIRA, 2013, pág. 33). La participación de actores se da en varias fases, estos mismos autores se interrelacionan en las fases y estas a su vez se vuelven a interconectar (OLIVEIRA, 2013, pág. 35).

La revisión teórica sobre las fases del proceso de políticas públicas, fases que se encuentran dentro del denominado “ciclo de políticas públicas”, fue presentada en el trabajo de la autora cuestionando dicha denominación (OLIVEIRA, 2013, pág. 35). Para la autora, sin el aprovechamiento de los resultados obtenidos de las evaluaciones, que a su vez, “*mejore la política original o extinga el programa fracasado*” es improbable la existencia de un ciclo de políticas públicas (OLIVEIRA, 2013, pág. 35). Así, para la autora, las “fases” del proceso, lo que supone la interligación de las complejas instituciones y actores envueltos en el proceso de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la autora de este debate sobre las fases de los procesos de las políticas públicas, y si estos deberían estar presos en un círculo de política pública, comprendo que el PLANAL como política pública puede ser analizado o desagregado en las fases del ciclo, pero no presentado de forma cíclica. Para el caso ver grafico 2.

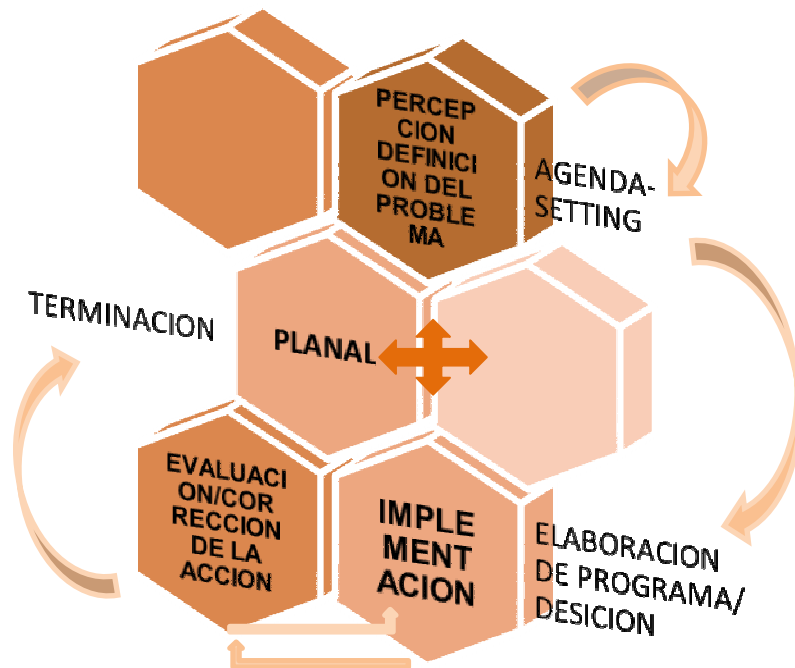
Como Oliveira (2013, pág.35) analiza en su texto, basada en varios otros autores, un proceso de política pública no puede cumplir debidamente un ciclo si este no presenta la fase del proceso evaluativo del mismo, fase crucial del proceso.

Por lo expuesto puedo percibir que la fase “Evaluación/ Corrección de la acción” no acompaña al PLANAL, o por lo menos el documento principal no presenta una evaluación, por tratarse de un documento descriptivo y programático. Es por eso que la Figura se remitió a concluir hasta dicha fase, sin a profundar si se ha dado una nueva política o si se ha reformulado otra, esto teniendo en cuenta lo apuntado por la autora, en cuanto a la identificación de una política pública que necesariamente debe ser analizado cuidadosamente.

---

<sup>19</sup> “(...) atores governamentais e nao governamentais (...) os primeiros seriam os membros do Executivo (eleitos e burócratas do alto escalao, bem como a burocracia implementadora, de carreira ou nomeada) e do Legislativo (representantes eleitos e funcionarios do legislativo); os segundos seriam os grupos de presao, académicos e pesquisadores, midia, partidos políticos e opiniao pública”. (OLIVEIRA, 2013, pág. 33).

Figura 2. Fases del Porceso de Politicas Públicas. Caso PLANAL.



FUENTE: Elaboración propia a partir del texto de OLIVIERA (2013)

Trasladando el figura de las fases de los procesos de política pública, en el PLANAL, la percepción/ definición del problema se encuadra dentro de los antecedentes del PLANAL, por ejemplo, la percepción de que teniendo el Paraguay acuerdos internacionales de lucha contra la pobreza y el hambre, contando con una constitución nacional que ampara el derecho a la alimentación, la tasa global estimada de vulnerabilidad alimentaria alcanzaba el 40% de la población. (PLANAL, 2009, pág. 13). A fines del año 2007, fueran emprendidos los trabajos para transformar esa problemática social en política pública elevándola a la agenda gubernamental. (OLIVEIRA, 2013, pág. 35).

La agenda-setting es la fase en donde se decide si una dicha problemática será o no será incluida en la pauta del gobierno (OLIVEIRA, 2013). En este sentido podemos relacionar esta fase directamente con la inclusión del PLANAL a la agenda gubernamental del entonces Presidente Fernando Lugo, ya que en los discursos del Presidente podía percibirse que las políticas sociales serian abordadas en su agenda de gobierno:

*“El gobierno nacional busca en el ámbito de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, entre otras cosas, promover: “La conquista de un proceso de desarrollo, una economía sustentable con equidad*

*social... un Paraguay socialmente justo... donde nunca más exista tanta inequidad que genera saciedad y hambre al mismo tiempo;... la seguridad alimentaria caracterizada no solo desde el reaseguro de un espacio y oportunidades de producción autogestionaria sino también en su dimensión CULTURAL, SOBERANA E IDENTITARIA". (Párrafos del discurso del Presidente Fernando Lugo en el acto de asunción al mando presidencial, 15/08/2008)". (PLANAL, 2009, pág. 28).*

Conforme el análisis de OLIVEIRA (2013), después de la *agenda-setting*, es la fase de elaboración de programas y decisión, donde son elaborados en formas de políticas públicas y/o "programas o acción de gobierno" para el enfrentamiento de la problemática incluida en la agenda gubernamental. En esta fase participan varios actores, entre los que se mencionan, técnicos, políticos, grupos de intereses y miembros de la sociedad civil, involucrados en la implementación y diseño de la política (OLIVEIRA, 2013, pág. 20). El Grupo Impulsor (GI), constituido en el proceso de elaboración del PLANAL, y conformado por representantes gubernamentales y no gubernamentales, miembros de la sociedad civil entre otros, se encuadra en esta fase.

La fase de implementación, es ampliamente discutida por la autora en su trabajo, ya que para esta fase tomo tres abordajes de implementación de política pública, i) top-down; ii) "bottom-up" y; iii) la combinación de las dos teorías en un único abordaje, además apunto los principales problemas identificados en dicho proceso.

A modo de ejemplo, y para encuadrar al PLANAL, dentro de este proceso, puede utilizarse el problema percibido por los autores: número de organizaciones envueltas en la implementación. Mi criterio para tomar este problema identificado es que el PLANAL contaba con una importante cantidad de organizaciones e instituciones envueltas a su alrededor, pero siendo dirigida por el Gabinete Social de la Presidencia de la República del periodo 2008-2013. Los programas del PLANAL fueron dirigidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y el PLANAL coordinado por la Secretaria Técnica de Planificación (STP), pero manejado por el Gabinete Social (GS). Persiviéndose la interposición de organizaciones envueltas en el proceso de implementación.

En cuanto a la fase de evaluación/ corrección de las acciones, es posible decir que es la fase del proceso de política pública del cual el PLANAL sufre un vacío metodológico. Ya que el Plan no discute su propia evaluación, es decir el

documento principal no contempla esta discusión.

## 2.2 ANTECEDENTES Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL PLANAL

Este ítem presenta la Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL) que nace de la creciente preocupación de los actores envueltos en la preparación/implementación del proyecto, de la problemática social -hambre- que afecta a aproximadamente el 40% de la población paraguaya (PLANAL, 2009, pág. 5).

La erradicación del hambre en el mundo a la mitad para el año 2015 es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) al que Paraguay se había suscripto en el año 2000 (PLANAL, 2009, pág. 11).

En ese mismo año, existían intenciones de establecer una Política Nacional de Alimentación y Nutrición por lo que se promulgó la ley Nro. 10559/2000 que creó la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición. Posteriormente en el año 2006, y dentro del marco de la “Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza” de decreto Nro. 8152/2006 se manifestó la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria<sup>20</sup>, motivo por el que fue solicitada la cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para el auxilio en la elaboración de dicho Plan (PLANAL, 2009, pág. 11).

La solicitud de cooperación para la elaboración de un borrador fue aceptada por la FAO, y en diciembre de 2007, bajo la coordinación de la Secretaria Técnica de Planificación (STP), del Gabinete Social de la República con la participación de organizaciones sociales, instituciones públicas y privadas, ONGs y Agencias Cooperantes, empezaron los trabajos de elaboración del Proyecto (PLANAL, 2009, pág. 11). Dichas organizaciones participaban como miembros del Comité Directivo del Proyecto, y ya trabajaban en áreas relacionados a la seguridad alimentaria.

El PLANAL nace de las actividades del proyecto de cooperación técnica TCP/PAR/3102, “Apoyo a la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria del Paraguay”, cuya meta principal era establecer en un

---

<sup>20</sup> La Constitución Nacional del año 1992 de la República del Paraguay, en sus artículos 4, 6, 49, 54, 69, 72 y 73 ampara la elaboración e implementación de políticas y/o programas dirigida al buen vivir de los habitantes del país, incluyéndose el derecho a la alimentación. (PLANAL, 2009, pág.11)

periodo de un año y cinco meses una propuesta de sistema nacional de SSAN con la siguiente visión:

*“Institucionalidad fortalecida de la lucha contra el hambre y la pobreza extrema en Paraguay, y posicionamiento de la Seguridad Alimentaria en las agendas políticas y en la política de Estado, así como la disponibilidad, al final del mes de mayo del año 2009 de una propuesta de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”.* (PLANAL, 2009, pág. 11).

Conforme PLANAL (2009), la construcción del Plan fue dándose a través de unas series de reuniones de las diversas organizaciones participantes, lo que resultó en que se constituyeran en un Grupo Impulsor (GI). Ver cuadro 1.

De acuerdo con el cuadro se puede observar que cinco ministerios y tres secretarías de gobierno participaron en el programa, y otros organismos públicos. También es posible identificar participantes de la sociedad civil de instituciones nacionales, FECOPROD, por ejemplo, y de instituciones internacionales, agencias de distintos países, IICA, UNICEF, GTZ, PNUD, etc.

Cuadro 1. Grupo Impulsor.

Instituciones Gubernamentales de Paraguay
- Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DIPLANP)
- Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC)
- Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (FCA-UNA)
- Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN)
- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)
- Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
- Ministerio de Hacienda (MH)
- Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS)
- Secretaría Técnica de Planificación (STP)
- Secretaría de Acción Social (SAS)
- Secretaría del Ambiente (SEAM)
- Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)

Instituciones de la Sociedad Civil del Paraguay
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alter Vida (Centro de Estudios y Formacion para el Ecodesarrollo)</li> <li>- Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indigeneas (CONAMURI)</li> <li>- FECOPROD Ltda. (Federacion de Cooperativas de Produccion Limitada)</li> <li>- Fundacion Banco de Alimentos (rganización sin fines de lucro)</li> <li>- Radio Fe y Alegria</li> <li>- Red Rural (Red Rural de Organizaciones privadas de desarrollo)</li> <li>- Universidad Catolica de Asuncion (CEIDRA-UC)</li> </ul>
<p><b>OTROS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencia Alemana de Cooperacion Tecnica (GTZ)</li> <li>- Agencia de Cooperacion Internacional del Japon (JICA)</li> <li>- Agencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)</li> <li>- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID)</li> <li>- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)</li> <li>- Organización Panamericana de la Salud (OPS)</li> <li>- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</li> </ul>

Fuente: Datos extraídos del Documento Principal (PLANAL, 2009, pág. 10).

Las reuniones incluyeron cuatro talleres de Diagnósticos que se realizaron en el marco de la elaboración de la propuesta de un Plan, en 2008: **i)** 30 y 31 de julio, en la ciudad de Ypacaraí – ubicado la zona central de la región oriental del país; **ii)** 17 y 18 de setiembre, en Fuerte Olimpo - Alto Paraguay, región occidental; **iii)** 28 y 29 de octubre en San Lorenzo - Central; **iv)** 7 y 8 de noviembre, en Caazapá-Caazapá. El objetivo era la socialización de los puntos de vista de los representantes de diversos sectores de la población, para la posterior elaboración en colectivo de la propuesta. Ver cuadro 2.



Cuadro 2. Talleres Participativos

1. Taller Nacional. Ciudad de Ypacarai	<p>Fecha: 30 y 31 de julio de 2008</p> <p>Participacion: 109 personas representando a las Organizaciones Indigenas, Campesinas, Urbanas, No Gubernamentales, Entidades Publicas, Congresistas, Gobernadores, Productores, Empresarios, Cooperativistas, Entidades Cooperantes y Comunicadores.</p>
2. Taller Regional. Alto Paraguay. Ciudad de Fuerte Olimpo (Chaco Paraguayo)	<p>Fecha: 17 y 18 de setiembre de 2008</p> <p>Participacion: 88 personas representantes de comunidades indígenas (Chamacoco, Ayoreo, Maskoi), pequeños productores, pescadores, instituciones públicas (Gobernación, Municipalidades, servicios de salud, supervisión de educación, colegios y escuelas); y organizaciones, tales como Pastoral Social, ONG y Medios de Comunicación.</p>
3. Taller Regional. Central. Ciudad de San Lorenzo	<p>Fecha: 28 y 29 de octubre de 2008</p> <p>Participacion: 70 personas, entre ellos miembros de Pueblos Indígenas Maká y Representantes de la Asociación de Parcialidades Indígenas (API), Organizaciones de Productores (horticultores, pescadores y artesanos), Coordinadoras de Comisiones Vecinales, Asentamientos, Villas y Asociaciones de Adultos Mayores, Pastoral Social, ONGs, Instituciones Publicas y Medios de Comunicación.</p>
4. Taller Regional. Ciudad de Caazapa	<p>Fecha: 7 y 8 de Noviembre de 2008</p> <p>Participantes: 127 personas representantes de Pueblos indígenas Mby'a y Aché, Organizaciones de Productores, Pastoral Social, Instituciones Públicas (Centro de Salud, Parlamentarios, Gobernación, Municipalidad, Escuela Agrícola), Organizaciones y Medios de Comunicación.</p>
<p>Total de representantes: 394 participantes, entre Instituciones Publicas y Sociedad Civil nacionales e internacionales</p>	

Fuente: Datos extraídos del Documento Principal (PLANAL, 2009, pág. 16-17).

En los talleres fueron levantados los cuestionamientos, consideraciones y sentimientos de los participantes en lo que se refiere a programas de seguridad alimentaria y como estos impactan en las poblaciones vulnerables. Con estos aportes y el trabajo del Grupo Impulsor a más de investigaciones con las que ya se contaban, se hizo posible la elaboración del documento principal del PLANAL, publicado por la Secretaría Técnica de Planificación, por mandato del Gabinete Social de la Presidencia de la República (PLANAL, 2009, pág.4)

El marco conceptual que fue utilizado como sustento para la elaboración del PLANAL, fue el “*Derecho a la Alimentación*”, que establece (en su carácter jurídico) obligaciones a los Estados<sup>21</sup>, “*la Seguridad y Soberanía Alimentaria Como Política con Orientación de Equidad*”, nociones para los que fueron utilizados; en el caso de Seguridad Alimentaria la definición establecida en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), de 1996, “*existe-seguridad alimentaria-cuando las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para llevar una vida activa y sana*”<sup>22</sup>.

En cuanto a Soberanía Alimentaria, se ha adoptado el concepto señalado a continuación:

*“el derecho de las personas, comunidades y países a determinar sus propios sistemas de producción relacionados con el trabajo agrícola, la pesca, la alimentación y la tierra, y todas las políticas relacionadas que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias particulares”.* (PLANAL, 2009, pág. 14).

Para ambas definiciones, fue el Grupo Impulsor (GI) que en el proceso de elaboración del Plan, estableció con previo acuerdo la adopción de las definiciones descriptas.

<sup>21</sup> “...respetar a las personas en el ejercicio de sus derecho a la alimentación, proteger a las personas para que ninguna otra la prive de su derecho, y hacerlo efectivo, es decir crear el entorno favorable para que las personas logren su autosuficiencia alimentaria o proporcionar alimentación a los que no pueden lograr su autosuficiencia...” (PLANAL, 2009, pág. 13)

<sup>22</sup>Correspondiendo a esta definición los componentes esenciales que son la **disponibilidad**: provisión suficiente y oportuna de alimentos sanos, nutritivos y accesibles para la población; **acceso**: inclusión social y económica de los más pobres y garantizado el Derecho a la Alimentación de todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad; **uso**: condiciones básicas de salud de las personas, el saneamiento básico de las viviendas y centros poblacionales; la preparación y el consumo adecuado de los alimentos; educación nutricional, inocuidad de alimentos y revalorización de los patrones de consumo local con alto valor nutricional; **estabilidad**: Suministro regular en el tiempo. Identificación de grupos vulnerables y emergencias naturales, económicas y sociales; sistemas de alerta temprana; **institucionalidad**: intervenciones de políticas con eficiencia, visión integral y multisectorial de programas y proyectos, monitoreo, seguimiento y evaluación del impacto en concordancia con las políticas y estrategias nacionales de protección e inclusión social y económica. (PLANAL, 2009, pág. 13-14).

En lo referido en el documento, sobre la Política con Orientación de Equidad, las políticas son diferenciadas y redistributivas, se ha considerado que deben ser diferenciadas para atender a las poblaciones en condición de vulnerabilidad, los que a la vez son el grupo meta. Por ejemplo, el PLANAL, dentro de su estrategia de intervención, cuenta con un criterio de diferenciación<sup>23</sup> de los mismos. Y redistributivas teniendo en cuenta el contexto de desigualdad de oportunidades, de accesos varios entre los que se localiza el acceso a alimentos, desigualdad en la distribución de los ingresos, etc., fundamentos para que el PLANAL acoja el principio de la justicia redistributiva (PLANAL, 2009, pág. 14)

Además de los principios arriba brevemente descriptos que fueron adoptados en la elaboración del PLANAL, los enfoques de análisis y perspectiva de la problemáticas-soluciones también sustentan el plan, en el momento en que estos aporten de manera positiva los futuros trabajos realizados por el mismo. En este sentido se ha adoptado el enfoque sistémico, el enfoque territorial participativo, el enfoque de género y el enfoque intercultural con la finalidad de contribuir efectivamente en las políticas de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN)<sup>24</sup> (PLANAL, 2009, pág. 14).

En cuanto a la metodología del proceso de construcción del PLANAL, este se divide en tres ejes principales de actividades que se llevaron a cabo al mismo tiempo: i) el eje de Relacionamiento Institucional; ii) el eje de Revisión de Información de Fuentes Secundarias y; iii) el eje de los Talleres Participativos. Estos son presentados brevemente debido a su importancia, tema 2.1.1. También fueron importantes los diagnósticos realizados en el marco de la SSAN, tema 2.1.2.

### *2.1.1 Etapas de la constitución del PLANAL*

Conforme al PLANAL (2009) en el eje de Relacionamiento Institucional se realizó numerosas reuniones entre las diversas instituciones y organizaciones relacionadas al área seguridad alimentaria, con la intención de informar y socializar las intenciones de realización de un plan de SSAN. En estas

---

<sup>23</sup> “i) Población bajo la línea de pobreza, ii) Pueblos indígenas, iii) Pueblos indígenas del Chaco, iv) Pueblos indígenas de la Región Oriental, v) Población urbana, vi) Población rural, vii) Población no pobre. ”. (PLANAL, 2009, pág. 14).

<sup>24</sup> Para un mejor entendimiento de los enfoques adoptados por el PLANAL, consultar el documento principal del (PLANAL, 2009) las páginas 14-15.

reuniones se conformó un grupo de personas cuya denominación inicial fuera Comité Directivo, para posteriormente autodenominarse Grupo Impulsor (GI).

En estas actividades se establecieron además de calendarios de reuniones sectoriales y generales<sup>25</sup>, un importante acuerdo consensuado en el GI, que fue la denominación del plan de desarrollo en Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay, con énfasis, sin prescindir del resto de la sociedad, en la población vulnerable del territorio nacional (PLANAL, 2009, pág. 28). Estas reuniones fueron llevadas a cabo, con el método de negociación por principios lo que permitió:

*“...El método de negociación por principios, cuya fortaleza se centra en la capacidad de identificar intereses, valores y visiones de los actores en torno de temas y criterios compartidos, permitió alcanzar acuerdos centrales como la necesidad de luchar todos juntos contra el hambre, el reconocimiento de la multiculturalidad e interculturalidad, y la necesidad de plantear soluciones apropiadas a las diversas situaciones socio-económicas, regionales y locales, así como a las diversas pautas culturales...” (PLANAL, 2009, pág. 15).*

El eje de Revisión de Información de Fuentes Secundarias consistió en hacer una revisión minuciosa de documentos, para entender la situación nutricional y alimentaria del país, así como los factores que determinan tales situaciones, además de conocer los avances de políticas públicas de desarrollo del país en las que se localizara la seguridad alimentaria (PLANAL, 2009, pág. 15-16). Es posible percibir que la documentación revisada abarca documentos globales del país, y otros directamente relacionados con la temática de seguridad alimentaria<sup>26</sup>, así como documentaciones de agencias internacionales, como la FAO, IICA, OMS, PNUD, UNICEF (PLANAL, 2009, pág. 16).

Además se hizo el levantamiento de datos y estado de políticas de seguridad alimentaria vigentes, desarrolladas por instituciones públicas, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), la Secretaría de Asistencia Social (SAS), el Ministerio de

<sup>25</sup>“(...) sectores definidos en función de los grandes pilares de SSAN, (...) se logró profundizar las discusiones y nivelar la información disponible sobre temas de interés en el grupo, al mismo tiempo de avanzar sobre algunos acuerdos fundamentales como equipo de trabajo”... (PLANAL, 2009, pág. 15).

<sup>26</sup>“(...) Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza 2006 del Gabinete Social; los Lineamientos Estratégicos de la Política Nacional de Desarrollo-Paraguay 2015 de la Secretaría Técnica de Planificación; y el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del PNUD. 2008. (...) Así mismo, se realizó la revisión de documentos sectoriales vinculados a Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, tales como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2004; el documento “Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad”, año 2008, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; y el Plan Estratégico del Gobierno, periodo 2008-2013.” (PLANAL, 2009, pág. 16).

Educación y Cultura (MEC), el Instituto Paraguayo del Indígena (IPI), y agencias internacionales cooperantes como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), entre otras. Encerrando el listado de documentación, se revisaron datos proporcionados por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAM) (PLANAL, 2009, pág. 16).

Con toda la información recopilada de las diversas fuentes consultadas, fue construido un documento base, cuya copia fue distribuida a todos los participantes en el primer taller realizado en la ciudad de Ypacaraí, en julio de 2008 (PLANAL, 2009, pág. 16). De acuerdo con el documento, este fue utilizado como pre-diagnostico.

Siguiendo las afirmaciones del documento principal del PLANAL (2009) el eje de los Talleres participativos es el más importante de la metodología de acción del proceso de elaboración del PLANAL. Estos contribuyeron en la definición de factores condicionantes de SSAN y la jerarquía de tales condicionantes, así como posibles acciones del plan, enfoques institucionales entre otros.

Según el PLANAL (2009) en los talleres se llevaron a cabo diversos debates sobre SSAN, en los que se pudieron evidenciar las potencialidades, oportunidades y amenazas y demás elementos de la seguridad alimentaria en Paraguay.

Conforme el PLANAL (2009) a partir de las informaciones recabadas y con las contribuciones de los participantes de los talleres participativos, fue posible que los interesados logren la concretización del Plan, y al mismo tiempo se consiguió recolectar grandes cantidades de informaciones relacionadas a SSAN (PLANAL, 2009, pág. 16).

El documento Principal del PLANAL, cuenta con una sección denominada “diagnostico” que fue realizada con base en las las contribuciones conquistadas con las primeras etapas del proceso de generación del Plan. Así, de forma sintetizada serán presentados los resultados de los diagnósticos que fueron realizados y que constan en el documento PLANAL (2009).

## 2.1.2 Diagnósticos realizados en el marco de la SSAN

En el diagnóstico primeramente fueron levantados algunos indicadores referentes al estado nutricional de la población del Paraguay, el cual señalaba *“Elevados índices de prevalencia de la desnutrición, malnutrición y enfermedades de base alimentaria”*<sup>27</sup>. Delante de esto, fue tomado este indicador como problema central a ser abordado por el PLANAL, y se realizó un análisis de los factores que se encuentran relacionados, o que condicionan dicho indicador (PLANAL, 2009, pág. 18).

Así se trabajó sobre los factores transversales que determinan el índice de prevalencia de desnutrición, malnutrición y enfermedades de base alimentaria, los cuales son: a) los recursos-estabilidad; b) la institucionalidad política; c) la educación y desarrollo del capital humano y; d) la cultura. Como factores sectoriales que también determinan estos índices se encuentran la disponibilidad, el acceso y el uso y consumo. Estos factores de SSAN están estrechamente ligados en la configuración del problema central y es resumido en unas líneas del documento principal del PLANAL de la siguiente manera:

*“El efecto combinado de los factores citados resulta en la inseguridad y pérdida de soberanía alimentaria en sectores vulnerables de la población, que, a su vez, se constituyen en el determinante directo del elevado índice de prevalencia de desnutrición, malnutrición y enfermedades de base alimentaria”.* (PLANAL, 2009, pág. 23)

El diagnóstico prosiguió con una lista detallada de las visiones, aspiraciones y sueños de los participantes de los talleres que se realizaron en el marco de la elaboración del PLANAL, los que a la vez fueron utilizados como propósitos de mediano y largo plazo para el PLANAL.

En este documento la enumeración detallada de las visiones y sueños de los grupos fue ordenado de manera aleatoria. De forma sintetizada serán expuestos dos de cada visión y sueños relacionados a SSAN de los representantes

---

<sup>27</sup>Tendencias a considerar del estado nutricional de la población paraguaya: los niños y las niñas menores de 5 años más fuertemente afectados por la desnutrición en todas sus formas son los indígenas; los niños y las niñas no indígenas presentan elevada prevalencia de desnutrición crónica y global., niveles que son significativamente más elevados en la niñez indígena (PLANAL, 2009, pág. 18). Para este documento la subpoblación infantil que concurrió a los servicios de salud presenta índices de desnutrición global y aguda tan elevados como niños y niñas indígenas, y de desnutrición crónica tan alta como el promedio nacional de la población infantil no indígena; y las formas de malnutrición que afectan a las mujeres embarazadas que concurrieron a servicios de salud incluyen tanto el bajo peso, como el sobrepeso y la obesidad.

de diferentes organizaciones participantes de los talleres, extraídos directamente del documento principal (PLANAL, 2008, pág. 23-24):

Representantes de cooperativas, Gremios, Empresas:

1. Servicios básicos disponibles y adecuados para todos los sectores
2. Un país que produzca su propio alimento para todos y no existan pobres.

Representantes de Pueblos Indígenas:

1. Este trabajo tan grande que tenemos ahora servirá para que todos podamos vivir mejor
2. Que termine el sufrimiento, que haya comida/alimento para cualquier tipo de persona siempre<sup>28</sup>.

Representantes Campesinos:

1. El respeto al derecho a la vida “combatiendo el hambre” y dándoles el respeto a la diversidad cultural
2. Espacio para la articulación de organizaciones en la lucha por una mejor calidad de vida

Representantes de ONGs:

1. Gobierno articulado cuyos estamentos trabajen articuladamente en la planificación y ejecución del Plan.
2. Preservación, rescate y conservación de la cultura alimenticia de los pueblos indígenas.

Representantes de Gobernaciones y Líderes Emergentes:

1. Un país en el que todos sus habitantes acceden a la alimentación.
2. Un país que en base a la promoción y la participación comunitaria defina su política productiva, priorice la alimentación de su gente

Representantes de Instituciones Públicas:

1. Poder de decisión y capacidad de gestión local de toda la cadena alimentaria y control
2. Economías locales fortalecidas

Representantes de Organizaciones Cooperantes:

---

<sup>28</sup>Los deseos de los representantes de los pueblos indígenas en el documento PLANAL (2009), se encuentran originalmente en la lengua guaraní.

1. Ko temiandú guasú jarekova hina va'era oñoañete oñondivepa jaiko porãve jaguá

2. Opa teko asy toi tembi'u opavavevape guarã.

1. El plan tiene que ser una herramienta efectiva de combate al hambre y a la desnutrición.
2. Que se puedan generar cambios de mentalidad y paradigmas, necesarios para la implementación de este tipo de planes.

Las frases expresan una diversidad de visiones de los participantes, donde se encuentra desde los deseos de un Paraguay con erradicación del hambre y la desnutrición, hasta como un país justo, equitativo, con respeto al derecho a la vida y a la alimentación, respeto a la diversidad cultural entre otros (PLANAL, 2009, pág. 23).

Dentro del ítem “diagnostico” que se encuentra en el documento PLANAL (2009), se presenta el sub-ítem “ordenamiento de los factores de SSAN según su importancia”. Estos factores fueron identificados por los participantes de los talleres participativos y la población paraguaya.

Los factores percibidos por estos grupos como intervinientes en la configuración de la SSAN fueron ordenados según importancia, en una lista de cuarenta factores, donde el factor de carácter institucional aparece como el más influyente en la SSAN (PLANAL, 2008, pág. 27). Ver cuadro 3.

Cuadro 3. Factor de carácter institucional.

Ambito	Descripcion
Institucional	Enfoque inadecuado de políticas y programas. Falta de visión sistémica institucional. Ineficiente gestión de servicios y programas. Débil sistema de planificación, M&E integrada. Organizaciones comunitarias débiles. Corrupción en entidades públicas, privadas y 3er sector. Servicios básicos limitados. Limitación de recursos financieros. Falta de políticas para agro-industrialización.

Fuente: Datos extraídos del Documento Principal (PLANAL, 2009, pág. 27).



Si observamos la descripción de los factores de carácter institucional podemos percibir que estos están relacionados con la inadecuada gestión de los proyectos, programas y políticas en su mayoría. Además estos factores fueron identificados por los participantes como los de mayor interferencia en el logro de la seguridad alimentaria por que estos influyen directamente sobre los demás factores identificados<sup>29</sup>.

### 2.3 PLANAL: OBJETIVOS, PROGRAMAS Y ACCIONES DE APOYO

El PLANAL se ha elaborado como respuesta política a la vulnerabilidad y exclusión social de aproximadamente el 40% de la población paraguaya.

Las informaciones recabadas en el proceso de elaboración del Plan han demostrado la prevalencia de la desnutrición, así como la malnutrición y enfermedades de base alimentaria, que afectan principalmente a personas con bajos recursos económicos de las zonas tanto urbanas y mayormente de las zonas rurales del país (PLANAL, 2009, pág. 28). En este documento fue mencionado la existencia de aproximadamente 150.000 fincas campesinas con bajo o nulo retorno económico, los insuficientes esfuerzos por combatir el hambre y la pobreza y el cumplimiento de los ODM, al que Paraguay se había suscripto ya en el año 2000. Según PLANAL (2009, pág. 28) el Programa nace del deber de los Estados de garantizar el Derecho a la Alimentación de su población, a través de políticas públicas que tengan por objeto erradicar el hambre, la pobreza y garantizar la soberanía y seguridad alimentaria.

A este respecto un trecho del documento principal del Plan menciona lo siguiente:

*“Dada la profundización de la inequidad y la exclusión social y sus derivaciones en términos de conflictividad y amenaza a la paz social del país, así como a los riesgos que suponen los mercados agrícolas mundiales, se presenta como un imperativo del momento la intensificación de la búsqueda de mecanismos apropiados para que cada uno(a) de los habitantes del país encuentre en el ambiente de la institucionalidad de la República el estímulo y la motivación para aportar su esfuerzo a la tarea de construir un Paraguay sin hambre, sin excluidos, y que garantice un mejor futuro para todos(as)”.*

---

<sup>29</sup> Los factores tanto de carácter institucional como los de disponibilidad, Educación y desarrollo del capital humano, recursos estabilidad, cultura y acceso pueden ser apreciados en PLANAL (2009) en las páginas 25,26 y27.

(PLANAL, 2009, pág. 28)

Como es posible identificar, la visión expuesta en el PLANAL es un llamamiento a toda la población paraguaya a contribuir en la causa nacional de contar con un Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria como política de Estado, a su vez el Estado Paraguayo aspira a:

*“Lograr para el año 2025 que todas las personas que viven en el Paraguay tengan en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias, conforme a sus preferencias y pautas culturales, a fin de llevar una vida activa y sana. El Plan, si bien beneficiará a toda la población que vive en el país, considera a los pueblos originarios y a las poblaciones urbanas y rurales en condición de vulnerabilidad como los grupos meta principales”.*  
(PLANAL, 2009, pág. 28)

La respuesta en la práctica fue favorable ya que más de 50 personas representantes de organizaciones sociales civiles, instituciones públicas y privadas, organismos sin fines de lucro, entre otros respondieron al llamado conformando el Grupo Impulsor. Conjuntamente se contó con la participación de personas de diversas extracciones étnicas, contribuyendo todos de manera sustancial en el proceso de construcción del PLANAL.

El PLANAL tiene como objetivo principal:

*“Erradicar la inseguridad alimentaria y pérdida de soberanía alimentaria, y sus consecuencias de hambre y desnutrición, en sectores vulnerables de la población y reducir la incidencia de la malnutrición y de las carencias y enfermedades de base alimentaria”.*  
(PLANAL, 2009, pág. 28).

Los objetivos específicos del PLANAL, relacionados con acciones de SSAN, con los que se pretende erradicar el hambre y garantizar la soberanía y seguridad alimentaria del país visan:

*“Fortalecer la capacidad de autogestión de sectores vulnerables en la producción y aprovechamiento de alimentos sobre bases sostenibles; Garantizar el acceso de sectores vulnerables a los alimentos nutritivos durante todo el año; Mejorar el uso y consumo de alimentos de la población en general; Generar cambios positivos en el sistema cultural vinculado a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional; Adecuar y fortalecer el sistema educativo y de desarrollo del capital humano en el ámbito de la educación nutricional; Fortalecer la institucionalidad del Sector SSAN; y Mejorar la estabilidad del suministro y acceso de alimentos”.* (PLANAL, 2009, pág. 5)

Para lograr los objetivos establecidos por el Plan, instrumentalmente cuenta con dos acciones. La primera, programática, visa la formulación de tres nuevos programas de SSAN y el fortalecimiento de programas ya vigentes. La segunda acción, de apoyo, consistirá en que el Plan apoyara a la formulación, monitoreo y evaluación de alguna políticas.

En el caso de las acciones de orden programática<sup>30</sup>, son acciones directas para ser ejecutadas a través de seis programas nacionales. Entre los programas, tres eran vigentes antes del PLANAL y tres surgieron con el Plan, intervenir de manera articulada en los territorios en cuanto a SSAN. En el cuadro 4 abajo se presentan los seis programas de acción directa del PLANAL.

CUADRO 4. Programas Vigentes y Nuevos de Acción Directa del PLANAL<sup>31</sup>

Programas Vigentes antes del PLANAL
<p><b>1. Programa Nacional de Protección, Promoción e Inclusión Social:</b> Incluye la transferencia de recursos financieros a familias y hogares en condición de extrema pobreza en el marco de políticas de protección social, procesos de inclusión en programas públicos de educación, salud, producción y empleos. Meta: 100.000 familias para el año 2009. Cobertura: todo el territorio nacional; El financiamiento por demanda de inversiones sociales comunitarias, especialmente orientadas a lograr mejorar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de grupos poblacionales en condición de extrema pobreza. Meta: 66 Distritos más pobres del país asistidos al 2013 y; El abastecimiento a comunidades indígenas de alimentos básicos, agua potable y capacitación en aspectos de salud. Meta: 536 comunidades indígenas. Responsable Principal: Secretaria de Acción Social (SAS).</p>

<sup>30</sup> Las acciones de orden programática se orientan a: Un mejor posicionamiento de la producción nacional como componente estratégico de la oferta alimentaria interna, mediante el fortalecimiento de la agricultura familiar e indígena y la progresiva expansión de la producción agro-ecológica y orgánica, como eje estratégico para la búsqueda del posicionamiento competitivo de ambos sectores vulnerables; y Una significativa ampliación de la cobertura y la eficacia y eficiencia de la asistencia alimentaria y nutricional y la protección social.(PLANAL, 2009, pág. 30)

<sup>31</sup> Para mayores informaciones acerca de los Programas Nacionales, de intervención directa en la SSAN, consultar el documento principal del (PLANAL, 2009) en la sección “volumen II: Anexos”, pág. 4-105. Donde son presentados los perfiles de cada uno de los programas.

**2. Programa Nacional de Nutrición, Alimentación e Inocuidad:** capacitación nutricional, vigilancia de trastornos y enfermedades transmisibles y no transmisibles por alimentos, acceso de niños y madres gestantes y lactantes a servicios básicos de salud y nutrición, acceso a agua segura, adecuación permanente de programas de asistencia nutricional con criterio de transparencia e interculturalidad, control de calidad e inocuidad de alimentos y otros. Cobertura: universal. Responsable Principal: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

**Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional:** Comprende; la identificación de problemas de alimentación y nutrición en el ámbito de la población escolar; la adecuación curricular y la revisión y reproducción de materiales didácticos vinculados a la alimentación y producción de alimentos conforme a particularidades socioculturales y características agro-ecológicas locales. Desarrollo de módulos de aprendizaje integral sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en torno a los centros educativos formales del país, así como el fortalecimiento de las capacidades institucionales y metodológicas para implementar el programa. Cobertura Universal Responsable Principal: Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

#### **Programas Nuevos que surgieron con el PLANAL**

**1. Programa Nacional de SSAN para la Agricultura Familiar:** producción de alimentos de alto contenido nutricional, control de agroquímicos, organización de servicios de apoyo, promoción de la asociatividad, desarrollo de tecnologías y sistemas productivos apropiados, operación articulada del Fondo Nacional de Asistencia Técnica, a formalizarse en el marco del PLANAL, recuperación de las bases productivas y otros. Meta: 30.000 familias incorporadas al Programa por año, a partir del año 2009. Cobertura: Agricultores/as familiares y sus organizaciones, familias urbanas y sub urbanas en condiciones de vulnerabilidad que desean producir alimentos, jóvenes del área rural que desean incursionar en la producción agraria. Responsable Principal: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

**2. Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y Economía Indígena:** Producción familiar y comunitaria de alimentos nutritivos, rescate de productos tradicionales, tecnologías y saberes ancestrales, fomento de la artesanía y servicios ambientales, construcción de conocimientos apropiados con enfoque participativo. Meta: 5.000 nuevas familias indígenas incorporadas al Programa por año a partir del 2009. Cobertura: Indígenas del campo y las ciudades y sus organizaciones. Responsable Principal: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

**3. Programa Nacional de Fomento de la Producción Orgánica y Agroecológica:** desarrollo de productos, mercados y sistema de certificación de productos orgánicos, ordenamiento territorial, plan de incentivos, incluyendo apoyo técnico y crediticio, fortalecimiento de asociaciones de productores, desarrollo de cadenas agro productivas y comerciales, plan de concienciación y difusión de producción y consumo de productos orgánicos, apoyo a la política de competitividad sectorial. Meta: un total de 30.000 unidades productivas orgánicas certificadas al 2013. Cobertura: todo el territorio nacional. Responsable Principal: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Fuente: Datos extraídos del Documento Principal (PLANAL, 2009, pág. 5-6).

Conforme el PLANAL (2009) los programas vigentes *“se rediseñarán y fortalecerán bajo un enfoque de convergencia y articulación en los territorios”*, mientras que con los programas nuevos *“se establecerá y se facilitará la formulación y ejecución articulada en los territorios de los programas”*.

Se puede observar que los tres programas nuevos están vinculados al MAG, buscando a través de la producción de alimentos lograr la seguridad alimentaria. Estos programas pretenden promover el fortalecimiento y desarrollo productivo de las unidades familiares en el caso del Programa Nacional de SSAN para la Agricultura Familiar (PRONSADAF); promover el fortalecimiento de las familias de las comunidades indígenas para el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Desarrollo de la Agricultura y Economía Indígena (PRONSADAI); y promover la producción orgánica y agroecológica en el Programa Nacional de Fomento de la Producción Orgánica y Agroecológica (PRONAOR). De esta manera, el PLANAL sustenta sus acciones de SSAN sobre el sector de la agricultura familiar y los pueblos originarios (STANLEY, 2011).

En las acciones de apoyo, lo que se pretende es contribuir y

complementar en la formulación, monitoreo y evaluación de políticas públicas relacionadas a SSAN, insertando en la institucionalidad progresivamente los principios y enfoques<sup>32</sup> que sustentan el PLANAL. La Secretaria Ejecutiva (SE) del Gabinete Social (GS) es la encargada de implementar las referidas acciones de apoyo a políticas de SSAN<sup>33</sup>, a través de asesoría en planificación, seguimiento y evaluación de diversas actividades (PLANAL, 2009, pág. 38).

Además de encargarse de los trabajos de apoyo de algunas políticas relacionadas a SSAN, el Gabinete Social (GS) es el organismo rector del PLANAL, específicamente de la coordinación técnica del mismo.

La estructura institucional para la implementación del Plan, se divide en tres niveles de gestión: 1) el Nivel Operativo Territorial-Local; 2) el Nivel Estratégico Departamental; y 3) el Nivel Político Estratégico Nacional. En cuyos niveles, el (GS) como organismo rector debe cumplir la función de fortalecer y coordinar la implementación del Plan en los tres niveles y la instalación del Sistema de Información y Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIO-SSAN)<sup>34</sup> (PLANAL, 2009, pág. 38).

---

<sup>32</sup> “(...) el carácter re-distributivo y la visión sistémica de las políticas de desarrollo, el enfoque territorial e intercultural, y los criterios de equidad social e inter-generacional, de los procesos de desarrollo en general y de los procesos de gestión de programas y proyectos de SSAN”. (PLANAL, 2009, pág. 38).

<sup>33</sup> Las políticas vinculadas a SSAN que recibirán el Apoyo en las etapas de formulación, monitoreo y evaluación son: Transporte y mercadeo alimentario, Control de calidad e inocuidad de alimentos, Reforma agraria integral, Inclusión social de indígenas y campesinos, Promoción y capacitación laboral, Biocombustibles y seguridad alimentaria, Gestión de riesgos y prevención de emergencias, Educación, Salud, Combate a la pobreza, Vivienda, Género, y Protección ambiental, entre otros. (PLANAL, 2009, pág. 38).

<sup>34</sup> El Sistema de Información y Observatorio de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIO-SSAN) constituye una respuesta a la necesidad, reconocida tanto a nivel interno como internacional, de contar con mecanismos apropiados para generar una disponibilidad y accesibilidad de información, cuya utilización permita mejorar el control de los procesos de gestión, así como la evaluación y toma de decisiones en el campo de las políticas alimentarias y nutricionales (PLANAL, 2009, pág. 39).

Figura 3. Niveles de gestion.



Fuente: elaboración propia con base en el documento PLANAL (2009).

En la construcción de la institucionalidad y promoción de la participación para la SSAN, por un lado tenemos al (GS) como organismo Rector del PLANAL. Como por otro lado, entre los organismos ejecutores se encuentran a las Instituciones Públicas del Gobierno Central, los Gobiernos Departamentales y Municipales, las Organizaciones de la Sociedad Civil, las Asociaciones Indígenas, y las asociaciones de productores y comisiones vecinales (PLANAL, 2009, pág. 39).

El mecanismo de vinculación de estas instituciones para la efectiva implementación del PLANAL-a través de los programas y proyectos- se dará a través de declaración escrita refrendada por responsables de cada una de las instituciones (PLANAL, 2009, pág. 39).

Teniendo en cuenta los principios y enfoques en los que se basa el PLANAL, sumando las contribuciones levantadas en los talleres realizados en el proceso de construcción del Plan, donde fue resaltado la importancia de un Plan con un enfoque territorial, el documento principal señala que el Grupo Impulsor ha considerado a los espacios territoriales locales como las unidades básicas de intervención. Por lo que fueron divididos en tres organizaciones 1) Territorios Locales: Espacios Naturales de Participación, en donde se llevarán a cabo básicamente debates participativos a cargo de los gobiernos municipales en el marco del Plan; 2) Los Departamentos como Instancias de Planificación y Coordinación, en este nivel serán organizados via convocatoria plenarios

departamentales constituidos por delegados designados desde los territorios locales y; 3) El Nivel Central, que compete al Gabinete Social seguidamente por el Presidente de la República quienes deciden las prioridades a ser ejecutadas en el Plan (PLANAL, 2009, pág. 40).

En este sentido la organización para la implementación del Plan se presenta de la siguiente manera:

*“(...) A nivel local se promoverán las funciones operativas con amplia participación de los grupos meta. Las propuestas y presupuestos locales a ser preparados en este nivel contemplarán tanto las acciones dirigidas a remover factores estructurales y potenciar las capacidades locales, como las destinadas a contrarrestar situaciones de emergencia detectadas y priorizadas por la población. En tanto que a nivel departamental, se organizarán las instancias de gestión estratégica de desarrollo local bajo el liderazgo de los gobiernos departamentales y municipales con la participación activa de los sectores vinculados a SSAN. Así mismo se fomentará la planificación y gestión de los programas, a nivel de territorios que presentan características socioculturales y agro-ecológicas similares, consensuados con los actores locales. A nivel nacional, a fin de potenciarlo en sus funciones normativas y de rectoría del Plan de SSAN, se fortalecerá el Gabinete Social, con la designación de una Secretaría Ejecutiva (SE) y un Gabinete Técnico altamente capacitado, así como la conformación de dos instancias de participación y consulta: el Comité Interinstitucional (CI) y la Audiencia Pública (AP). (PLANAL, 2008, pág. 7-8).*

Es importante destacar que el PLANAL cuando fue creado contaba con un presupuesto estimado parcial de recursos que serían demandados por cada uno de los seis programas que hacían parte del PLANAL. Ver tabla 1.

Tabla 1. PLANAL. Metas anuales y costos 2009-2013.

Programas Nuevos	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Programa Nacional de Agricultura Familiar						
Metas (unidades familiares)	60.000	90.000	120.000	150.000	180.000	
Costos (millones de dólares)	30	45	60	75	90	300
Programa Nacional de Agricultura y Economía Indígena						
Metas (unidades familiares)	5.000	10.000	15.000	20.000	25.000	
Costos (millones de dólares)	2,5	5,0	7,5	10,0	12,5	37,5
Programa Agricultura Orgánica y Agroecológica						
Metas (unidades familiares)	12.000	15.000	19.000	24.000	30.000	
Costos (millones de dólares)	6,0	7,5	9,5	12,0	15,0	50,0



Programas Vigentes	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Programa Nacional de Alimentación, Nutrición e Inocuidad						
Meta (cobertura universal)						
Costos (millones de dólares)	2	3	4	5	6	20
Programa de Protección e Inclusión Social						
1. Nivel Familiar						
Metas (unidades familiares)	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	
Costos (millones de dólares)	45	45	45	45	45	225
2. Nivel Comunitario						
Metas (Distritos)	40	45	50	55	60	
Costos	4	4	4	4	4	20
Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional						
Unidades educativas	80	160	320	640	1280	
Costos (millones de dólares)	0,24	0,48	0,96	1,92	3,60	7,2
Costos Totales (millones de dólares)	89,74	109,98	130,96	152,92	176,1	659,7

Fuente: Datos extraídos del Documento Principal (PLANAL, 2009, pág. 42).

Aunque los valores presentados no se puede saber si se aplicó. Para esto sería necesario un estudio detallado y la búsqueda de fuentes primarias que no eran posibles en este momento.

Considerándolo lo todo, el presupuesto de costos total de cada programa fue definido durante la implementación del Plan y contaba con estrategias y criterios de financiamiento orientados a la participación e inclusión social:

*“i) Priorización de recursos presupuestarios en bases a las potencialidades y demandas territoriales y ciudadanía definidas por los órganos rectores de la planificación nacional y los sectores involucrados en la SSAN; ii) Creación de Fondos Nacionales ( Fondo Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Agro-rural y Fondo Nacional de Seguridad Alimentaria Indígena); iii) Reordenamiento y coordinación de proyectos con financiamiento externo bajo el enfoque territorial y ciudadanía; iv) Aplicación de sistemas de buen gobierno, con introducción de incentivos y construcción de redes de ejecución presupuestaria; v) Racionalización del gasto público a través de presupuestos por programas, basado en resultados y planes de desarrollo local o territorial; vi) Implementación de sistemas de cofinanciamiento local, departamental y nacional y fortalecimiento de la capacidad de gestión local; vii) Reorganización institucional, especialmente del MAG y la Banca Pública de primer piso; viii) Articulación Público Privada; ix) Descentralización operativa de la ejecución a través de gobiernos departamentales y municipales; x)*

*Priorización del gasto social, con enfoque de derecho y políticas redistributivas". (PLANAL, 2009, pág. 42).*

Estas secciones nos permitieron observar la estructura del PLANAL, los objetivos, la visión, los Niveles de Gestión así como los programas que contempla y el presupuesto establecido para cada programa en un periodo de cinco años. Y conjuntamente con la revisión teórica hemos podido observar la política pública más allá de los programas que este contempla, visualizándose a través de las teorías utilizadas por Oliveira (2013) la estructura del PLANAL descrita a lo largo de este capítulo.

### **CAPITULO III – ANALISIS DEL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEL PARAGUAY (2009-2013) – PERCEPCIONES DE DIFERENTES SECTORES DE LA SOCIEDAD.**

Las secciones que siguen aportan informaciones sobre el PLANAL desde las perspectivas de los diferentes sectores de la sociedad: 1) un texto académico; 2) un informe de gestión del año de aparición del PLANAL; 3) los periódicos digitales locales y; 4) una entrevista realizada con una representante de FAO/PY. Utilizándose estos como medio para comprender como estos documentos, y sus autores perciben las contribuciones o no de la política pública de SSAN en Paraguay.

El texto académico utilizado en la primera sección de este capítulo, trae importantes aportes para el análisis de políticas públicas de seguridad alimentaria en el país, ya que presenta algunas fallas identificadas en las políticas públicas así como propuestas de políticas para solucionar dichas fallas.

El tercer informe de gestión de la Presidencia de Fernando Lugo (2010-2011) constituye la segunda sección del capítulo. El Informe es analizado con la finalidad de exponer como el gobierno presenta sus acciones públicas. En este sentido, el informe presenta brevemente algunos logros obtenidos en el marco del PLANAL.

En la última sección son presentadas las consideraciones de la Profesora Mabel López, representante de FAO en Paraguay, quien mediante una entrevista via internet aportó valiosas informaciones sobre el PLANAL, las que sirvieron tanto para la elaboración de última sección, como para reflexión de la situación post implementación del PLANAL.

#### **3.1 CONTRIBUCIONES DE INVESTIGACION SOBRE EL PLANAL**

El siguiente material, presentado por Clara Stanley, denominado “Seguridad y Soberanía Alimentaria: Fallas y Propuestas de Políticas”, trae aportes para las Políticas Públicas en Paraguay. Su trabajo comprende el análisis de las fallas en el diseño de propuestas de políticas relacionadas a SSAN, la verificación de los errores de políticas que se producen a nivel nacional y remeten a nivel mundial y

culmina presentando sus conclusiones además de una útil serie de propuestas de políticas que ayudarían al logro de la Seguridad Alimentaria en Paraguay (STANLEY, 2011, pág. 6-7)

Primeramente el documento expone, mediante la observación de indicadores de pobreza<sup>35</sup>, la situación de la pobreza en Paraguay que con una población total de 6.831.306 hab., para el año 2008, contaba con 1.080.863 habitantes pobres en la zona urbana y con 2.324.556 en la zona rural (STANLEY, 2011, pág. 6-7). La autora indica que en Paraguay no se han registrados avances ni retrocesos en la lucha contra la pobreza, hambre y la desnutrición que afectaba al país por el contrario tuvo sus aumentos a partir del año 2004.

Los elevados índices de pobreza y hambre del país son presentados como bases para el fomento de políticas públicas de combate a la pobreza y el hambre y por consiguiente a políticas de SSAN, en el marco del derecho a la alimentación. A pesar de los flagelos que azotan al país, existen oportunidades para erradicar el hambre y la desnutrición, o que se traducen en factores, presentados de la siguiente manera:

“(…) condiciones económicas auspiciosas, recursos naturales suficientes, clima favorable y políticas, iniciativas y esfuerzos orientados exclusivamente a la erradicación el hambre, la desnutrición y la pobreza. Por un lado, Paraguay viene registrando un crecimiento económico medio anual del 4,8 % desde el año 2003, con tendencia incremental en los últimos años – se estima que superará el 7 % para el 2010 -. Por otro lado, la disponibilidad media de energía y nutrientes se han mantenido por encima de las necesidades de los últimos treinta años”. (STANLEY, 2011, pág. 11)

Con todo, la situación de sectores de la sociedad afectados por la pobreza seguidamente del hambre y la desnutrición subsiste, y las posibles causas de la persistencia de estos flagelos pueden estar relacionados a factores que impiden la realización de la SSAN<sup>36</sup>, y que fueron identificados en los talleres en el proceso de construcción del PLANAL, los cuales son citados tanto en el documento principal del Plan, como en el estudio de Stanley (2011). En el levantamiento de estos factores, los participantes denotaron el factor institucional como el más crítico y numeroso de todos los factores:

*“(…) se puede apreciar que, además de los aspectos tradicionales,*

<sup>35</sup> “El organismo oficial encargado de medir la pobreza en Paraguay es la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)” .(STANLEY, 2011, pág. 7)

<sup>36</sup> Ver cuadro 3. Factor de carácter institucional. En este cuadro son descriptos los factores de carácter institucional que impiden la realización de SSAN.

*relacionados netamente a la producción, uso y consumo de alimentos y al poder adquisitivo de la población afectada, se mencionaron otros factores que a menudo no son considerados en el análisis y planificación de las intervenciones para combatir el hambre y la desnutrición (...) Los participantes de los talleres de consulta perciben que factores de orden institucional son los más numerosos y críticos, comenzando por el enfoque inadecuado de políticas y programas, la corrupción y falta de credibilidad, tanto hacia las instituciones públicas como hacia los organismos no gubernamentales y entre los miembros de la misma organización o comunidad beneficiaria, falta de seguimiento, monitoreo y gestión deficiente; mientras que aspectos relacionados a la producción de alimentos figuran en un orden con menor preponderancia". (STANLEY, 2011, pág. 14)*

Teniendo en cuenta los elevados índices de pobreza, hambre, desnutrición, y contando el Paraguay con las oportunidades mencionadas, se han creado políticas públicas de SSAN: 1) el Plan Estratégico Económico Social (PEES, 2008-2013) y; 2) la Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social: Paraguay para Todos y Todas (PPDS, 2010-2020). Los dos son políticas que a pesar de no haber sido creadas solamente con miras a SSAN, traen acciones vinculadas a la noción. Las dos políticas mencionadas, así como el PLANAL, son analizadas en Stanley (2011). Sin embargo, me remitiré a tomar las contribuciones hechas por la autora sobre el PLANAL, objeto de estudio de este trabajo.

El enfoque sistémico del Plan y sus programas son estudiados en Stanley (2011) relacionándolos con una de las fallas en el combate contra el hambre según la Cumbre Mundial de Alimentos (CMA), que trata de una *"falta de visión holística sobre cómo encarar las intervenciones sobre seguridad alimentaria"*. (STANLEY, 2011, pág. 15).

Conforme Stanley (2011), así como otras intervenciones de SSAN, el Plan presenta acciones dirigidas a fortalecer la agricultura familiar y pueblos originarios, dejando de lado, o citando remotamente la agricultura urbana. El fomento del fortalecimiento de la agricultura minifundaría, como instrumento para el logro de la SSAN, se basa en:

*"concentración de pobreza en el área rural; sector que más cantidad de mano de obra emplea; principal productor/proveedor de alimentos y; el deterioro de los sistemas productivos minifundarios como una de las principales causas del aumento de la migración rural a las zonas urbanas y principal origen de la pobreza urbana". (STANLEY, 2011, pág. 16)*

De manera explicativa Stanley (2011, pág. 18) trae el primer caso de

implementación del PLANAL, el que se llevó a cabo en el departamento de San Pedro, y que fuera denominado “*Apoyo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional: Reforzar Sinergias entre los Programas de Asistencia Social y la Promoción de la Agricultura Familiar en Paraguay - PLANAL San Pedro*”, cuyos componentes<sup>37</sup> son diferenciados ya que no se encuentran dentro de los programas. La asistencia en esta instancia de intervención se da a través de demandas territoriales, como puede verse a continuación:

“Se trata de un emprendimiento con enfoque territorial participativo, que busca configurar en forma integral la metodología de articulación y coordinación de políticas públicas y la cooperación internacional, a fin de aumentar los Impactos de las políticas públicas en la erradicación de la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición crónica. La implementación es a través de la FAO mediante el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID)”. (STANLEY, 2011, pág. 18)

El departamento de San Pedro cuenta con el índice más elevado de pobreza, lo que al mismo tiempo lo convierte en el departamento que más “beneficios” recibe, por parte de diferentes organismos en forma de gasto social y/o intervenciones, afirma Stanley (2011, pág.18). El PLANAL, en este sentido pretende que estas acciones/intervenciones no se superpongan o dispersen, al contrario que puedan complementarse generando resultados esperados (STANLEY, 2011, pág. 18).

A partir del primer caso de implementación del “PLANAL: San Pedro”, fueron levantadas las principales fallas identificadas por la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) junto con algunos de los principales factores que los participantes de los talleres en la construcción del PLANAL visualizaron como impedimentos para el logro de SSAN en Paraguay.

Abajo serán presentadas cinco fallas identificadas por la autora en el diseño de planes, programas y proyectos, de manera a mejor visualizarlos y tratando de traer sus percepciones directamente y sin modificaciones en el cuadro 5.

---

<sup>37</sup> “Los componentes del PLANAL San Pedro incluyen la producción de alimentos, la educación y aspectos culturales relacionados a la elaboración y combinación apropiada de alimentos, agua segura y sistemas de saneamiento, la disponibilidad de infraestructuras, vías y medios de comunicación que aseguren la estabilidad del suministro de alimentos y la participación de todos los actores en el proceso de diagnóstico, identificación de alternativas y gestión de soluciones, así como un sistema de monitoreo y evaluación participativo”. (STANLEY, 2011, pág. 18)

Cuadro 5. Fallas identificadas en el diseño de políticas públicas para el logro de SSAN<sup>38</sup>.

**Falta de una visión más holística acerca de las causas de la inseguridad alimentaria, más allá del incremento de la productividad agrícola. Comprensión incompleta sobre la manera de trabajar en ciertas áreas que tienen un impacto en el logro de la seguridad alimentaria para todos.**

En el diagnóstico participativo sobre las causas que impiden la realización de la SSAN en Paraguay, tanto la población meta o vulnerable, como otros actores territoriales reconocen que la simple disponibilidad de alimentos no es suficiente para que todos logren la Seguridad Alimentaria. Sin embargo, las políticas siguen concentrando esfuerzos en el desarrollo de la competitividad del sector productivo con énfasis en la producción de alimentos. El PLANAL, incluye programas de Salud y Educación, que contribuyen a la realización de factores, como el aprovechamiento biológico de los alimentos y la correcta elaboración de los mismos; pero, no se visualiza el tratamiento de otras causas que impiden o dificultan la realización de todos los componentes, muchos de los cuales son percibidos incluso como más importantes o con mayor incidencia, como por ejemplo los de orden institucional, o aquellos relacionados a la infraestructura.

Otro factor importante en el diseño de los planes y programas son los criterios de selección de beneficiarios o de selección de los territorios donde realizar las intervenciones. La selección se realiza a través del Índice de Priorización Geográfica (IPG). De esta forma los departamentos, municipios o distritos con NBI más críticos son priorizados, convirtiéndose en receptores de la mayoría de las intervenciones; al tiempo que se descuida a la población en situación de pobreza de las zonas donde la diferencia entre “pobres” y “ricos” es tan alta que la población en situación de pobreza queda solapada por la media estadística y tiende a desaparecer, al vender sus tierras ante la incapacidad de generar suficiente renta para llevar una vida digna. Queda igualmente solapado el sector urbano en situación de pobreza, principalmente los que conforman el cinturón de pobreza de las grandes ciudades.

**Fallas de la gobernanza global en la superación de la fragmentación de esfuerzos existentes.**

La realización de los componentes de SSAN, requiere la acción coordinada y simultánea de diferentes entidades, capaces de proveer bienes y servicios en respuesta a la demanda creada e identificada en forma participativa por beneficiarios, especialistas y cooperadores en cada territorio. La urgencia de superar la fragmentación de los esfuerzos se presenta en el contexto de los tres documentos como el principal “impulsor”, capaz de iniciar y sostener estrategias de crecimiento económico, desarrollo social inclusivo, reducción de la pobreza y del hambre”.

**Falta de seguimiento de los compromisos adquiridos, debido a la ausencia de rendición de cuentas.**

La rendición de cuentas en la mayoría de los casos es realizada conforme al gasto o ejecución presupuestaria y al alcance en número de beneficiarios asistidos. Carecen de indicadores que permitan medir el grado de eficiencia de la intervención. No permiten medir la calidad de los servicios entregados ni el mejoramiento del estándar de vida de los beneficiarios en comparación a la situación inicial, antes de la implementación de la intervención. En las propuestas, tanto del PLANAL como del PEES y del PPDS no se visualizan indicadores de eficiencia de las

<sup>38</sup> El propósito de este cuadro es presentar los aportes de la autora en cuanto a fallas identificadas como impedimentos para el logro de SSAN, estos incluyen la identificación de otras fallas de otros Programas Nacionales, los cuales no fueron incluidos en este cuadro, priorizando así exclusivamente el análisis realizado por la autora sobre el PLANAL.

intervenciones que permitan explicar o medir cómo y en qué medida las familias incorporadas a los diferentes programas han mejorado o avanzado hacia la realización de la Seguridad Alimentaria a nivel familiar; y si han avanzado, cuanto de la mejoría presentada se debe a cada una de las intervenciones o a factores externos.

**Insuficiencia de las estrategias nacionales para la realización del Derecho a la Alimentación a nivel nacional.**

Es importante que el análisis de los componentes, así como la identificación de las medidas correctivas de los factores que impiden la plena implementación de SSAN de las familias y pueblos originarios se realice con enfoque de desarrollo local/territorial. La singularidad territorial, con sus recursos naturales, ubicación geográfica, distancia y dificultades para el acceso a mercados, tamaño poblacional entre otros, configura costumbres, creencias, prácticas y diferentes oportunidades y dificultades para el desarrollo de la población habitante. La entrega de servicios o asistencia en base a demandas generadas en el territorio contribuye a la eficiencia de los programas y proyectos y la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria genera sinergias, capaces de aumentar la eficacia de cada uno de los bienes y/o servicios entregados, evitando además, la superposición de intervenciones y la competencia por recursos y beneficiarios.

**Desigual distribución de la riqueza y de los factores que la generan.**

La falta de equidad distributiva de la riqueza, así como de los factores que la generan; siendo la concentración del factor “tierra” o “propiedad rural” la mayor fuente de desigualdades, tanto en la generación de trabajo como de economías de escala y a nivel mundial. Paraguay es el país peor posicionado en este sentido. (IDH-PNUD, 2008). Esta situación promueve la vulnerabilidad de los sectores afectados, aumentando el riesgo de prevalencia tanto del hambre como de la pobreza.

Fuente: Datos extraídos (STANLEY, 2011, pág., 19-20).

En el documento producido por Stanley (2011), no solamente son levantadas las fallas que se perciben en los programas de políticas de SSAN, también el texto contiene un enumerado de *propuestas* de políticas que podrían contribuir en la solución de estas fallas y el logro de la SSAN en Paraguay. Las propuestas totalizan un total de diez ítems<sup>39</sup>, de las cuales apenas cinco ítems fueron condensados en un cuadro expositivo abajo. Ver cuadro 6.

Los cinco ítems que serán presentados a continuación guardan estrecha relación con las fallas que fueron presentadas en el cuadro anterior teniendo como base el estudio de STANLEY (2011).

Además estas propuestas son las que más se relacionan con las manifestaciones de descontento, tanto de los participantes de los diferentes talleres que se realizaron en el marco de la elaboración del PLANAL, como en el descontento de los medios de prensa que podrán ser apreciados en secciones más adelante.

<sup>39</sup> Para una mejor apreciación de los 10 ítems de Propuestas de Políticas, consultar (STANLEY, 2011) pág.: 21-22-23.



Cuadro 6. Propuestas de Políticas planteadas como soluciones a las fallas en el logro de la SSAN.

<p><b>1) Contribuir efectivamente a la Seguridad y Soberanía Alimentaria a través de planes, programas y proyectos que abarquen íntegramente los aspectos necesarios para la realización integral de la SSAN.</b></p> <p>Considerando la diversidad de factores que afectan el logro de la SSAN en Paraguay (presentados en el PLANAL), se puede concluir que son necesarios todos los programas del PEES y del PPDS para lograr el objetivo. Por ello es importante tener presente que, dado que la Seguridad y Soberanía Alimentaria son “estados” óptimos donde todas las personas tienen lo suficiente para llevar una vida digna y justa, es aconsejable que la SSAN sea el principal objetivo de las políticas públicas; de lo contrario, planteado en forma de “Plan” o de “Programa”, requeriría reproducir todos los programas, planes y proyectos del PEES y del PPDS. Si bien la base de la economía paraguaya está principalmente constituida por el sector agrícola y pecuario, el desarrollo rural como principal herramienta para la erradicación del hambre puede resultar insuficiente debido a que la población urbana en situación de pobreza, hambre y desnutrición presenta señales de crecimiento. Aun, cuando es posible que este aumento se deba justamente al abandono de las unidades agrícolas minifundiarias, no resulta probable que la población migrante a la ciudad, retorne luego a áreas rurales, aun cuando se observen mejoras en las condiciones de vida del campo.</p>
<p><b>2) Diseñar los planes, programas y proyectos en forma participativa con enfoque de desarrollo local/territorial.</b></p> <p>El enfoque territorial, no solo implica priorizaciones geográficas, sino la construcción en forma participativa de las intervenciones/planes de acción, de tal forma que los beneficiarios sean sujetos y protagonistas de su propio desarrollo. Establecer programas y proyectos desde otros niveles implicaría aplicar la misma receta a todas las regiones. Ello no lograría el empoderamiento de los beneficiarios, porque estos últimos requieren intervenciones diferentes para cada caso, aun cuando los satisfactores del “mal” en cuestión, sean los mismos. El empoderamiento permite que los beneficiarios sean actores, protagonistas, se sientan “dueños” de los proyectos y consecuentemente se maximizan los beneficios y se logra la sostenibilidad de los factores claves para producir los cambios necesarios.</p>
<p><b>3) Aumentar la transparencia y credibilidad institucional, estableciendo una instancia independiente de monitoreo y evaluación, integrado por los diferentes actores del territorio que recibe la intervención.</b></p> <p>Crear una base de datos que incluya la sistematización de los proyectos sobre desarrollo rural, reducción de la pobreza y seguridad alimentaria implementados, los enfoques, y resultados, éxitos y fallas que sirva para extraer lecciones y formular acciones que reproduzcan los casos exitosos y eviten los casos que no produjeron los resultados esperados. Los programas, planes y proyectos deben contar con un marco lógico bien elaborado, donde se identifiquen además de las metas cuantitativas como el número de familias o beneficiarios asistidos en un determinado año, variables cualitativas que expliquen no el impacto en el mejoramiento de vida de los beneficiarios logrado, como la capitalización de activos en las unidades familiares, mejoras a nivel del hogar, accesos a bienes y servicios, escolaridad, incluso las externalidades positivas en el área de influencia de la intervención. También es importante crear una base de datos de beneficiarios, a fin de garantizar que los mismos reciban asistencia complementaria y evitar superposición de intervenciones similares.</p>

**4) Garantizar la calidad de los beneficios entregados en el marco de los programas y proyectos, ya sean bienes o servicios y facilitar instancias de reclamos accesibles a los beneficiarios.**

La centralización tanto de la toma de decisiones como de los organismos de control obstaculiza la posibilidad que los beneficiarios de un bien o servicio en el marco de diversos proyectos puedan reclamar, o solicitar mejoras, sumada a la burocracia existente para lograr diálogos con las autoridades; ocasiona que los beneficiarios opten por callar y aceptar sin condiciones “lo que les llega”. Actualmente recurren a la prensa para realizar sus reclamos.

**5) Entre algunas de las acciones directas se plantea:**

Reforma agraria integral, que asegure tanto el acceso justo a la tierra como el respeto a la propiedad privada, e implementar criterios de arraigo y desarrollo de los sujetos de la reforma agraria beneficiados.

Responsabilidad social empresarial: promover que las empresas cumplan con las obligaciones tributarias, sociales y con los derechos de los empleados. Promoción/creación, de fuente de empleos con demanda de mano de obra disponible en cada región.

Fuente: Datos extraídos (STANLEY, 2011, pág., 21-22-23)

El estudio de Stanley (2011) demuestra las debilidades políticas en las políticas públicas de SSAN, y demuestra como las fallas para el logro de los objetivos de las políticas del PLANAL tienen estrecha relación con el factor de carácter institucional. El documento enseña que los programas de SSAN se elaboran visando el fomento y a veces financiamiento del aumento de la producción de alimentos como principal medio para erradicar el hambre en el medio rural y urbano.

Sin embargo, como la misma autora señala, el aumento de la producción de alimentos de la unidad familiar no garante la seguridad alimentaria, si las condiciones estructurales del país persisten.

### 3.2 PERCEPCIONES A PARTIR DEL INFORME DE GESTION DEL GOBIERNO 2010-2011

El tercer Informe Presidencial del periodo (2010-2011) presentado en julio del 2011 al Congreso de la Nación, por el Presidente Fernando Lugo, hace referencia a las gestiones que son llevadas a cabo por el poder Ejecutivo. El informe contiene tres ejes de lineamiento: 1) Desarrollo Social y Humano, 2) Desarrollo Económico Productivo y; 3) Desarrollo Político Institucional, los cuales presentan los resultados de las gestiones realizadas por el gobierno.

A diferencia del primer y segundo informe de gestión, este tercer informe incluye unas breves consideraciones sobre el Planal, motivo por el que es presentado en este ítem, asimismo es importante rescatar las percepciones que el gobierno presenta ante las acciones públicas que desarrolla. Estos ejes constituyeron las prioridades del Gobierno, y cabe destacar el énfasis que le fue dado a las políticas sociales en ese periodo.

En ese contexto, dentro del eje Desarrollo Social y Humano se encuentra el Derecho a la Seguridad y Soberanía Alimentaria. En el mismo es descrito el derecho a la alimentación y como el Programa de “Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar” tenía por objetivo el desarrollo y el fortalecimiento del capital social de las fincas productivas de la agricultura familiar para garantizar la seguridad alimentaria (PARAGUAY, 2011).

Con base en el análisis de los datos del censo agropecuario del año 2008, enmarcado en eje Desarrollo Social y Humano, la Dirección de Extensión Agraria (DEAg) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) estableció una política diferenciada para la agricultura familiar. La implementación de este programa conto con la participación de otras instituciones, además del MAG y los beneficiarios fueron 135 mil familias (PARAGUAY, 2011).

El informe gubernamental presenta también los resultados del PLANAL de forma resumida, apuntando que los trabajos del Gobierno en el marco del Plan se concentraron en los tres departamentos más afectados por la pobreza y la desigualdad con enfoque intersectorial y participativo: San Pedro, Alto Paraguay y Canindeyú;. Se indicada que fueron apoyadas cinco escuelas en San Pedro, lo que permitió que *“500 niños y niñas campesinos e indígenas accedan a una alimentación completa en sus escuelas, reciban atención médica preventiva y sus*

*padres sean capacitados en producción de alimentos saludables”* (PARAGUAY, 2011, pág. 66).

Para finales de julio del 2011 estaba prevista la puesta en marcha de seis escuelas, de las que cuatro están situados en comunidades indígenas y dos en asentamientos campesinos. Según el documento, en otro orden de trabajos en el marco del PLANAL, se trabajó con trecientos pescadores de la localidad de Antequera<sup>40</sup> situado en el departamento de San Pedro, otros cien productores jóvenes fueron capacitados en el marco de la promoción de la agricultura orgánica y agroecológica y se formaron Comités de Articulación en los distritos de San Pablo, Nueva Germania y Antequera sumándose a estos los distritos de San Pedro, Tacuatí, Villa del Rosario, General Resquín e Yrybucu (PARAGUAY, 2011, pág. 66).

El tercer informe de Gestión de Gobierno presenta de manera positiva los logros obtenidos en el “Programa de Fomento de la Producción de Alimentos” por la Agricultura Familiar, y las acciones en el departamento de San Pedro con los pescadores de la localidad de Antequera, y la capacitación de jóvenes del medio rural de las localidades citadas en el párrafo anterior.

Sin embargo, el Informe no hace referencia a otros logros en el marco de otros programas que contempla el PLANAL. Habiéndose implantado el Plan en el año 2009, el informe de 2011 no brinda mayores informaciones, mismo que estos no sean positivos, lo que deja entre abierto la suposición de que el resto del PLANAL no obtuvo los resultados esperados o que el gobierno no cuenta con el debido diagnóstico y/o seguimiento de los impactos de los programas implantados del PLANAL.

---

<sup>40</sup> Los trabajos con los pescadores de Antequera se basan en: “... el desarrollo de un sistema productivo que cubre la captura, enfriado, comercialización y consumo de pescado, así como el funcionamiento de un almacén de consumo” (PARAGUAY, 2011, pág. 66).

### 3.3 PERCEPCIONES DE LOS MEDIOS DE PRENSA PERIODICOS DIGITALES: ABC COLOR y LA NACIÓN

Los periódicos utilizados para la construcción de este ítem fueron seleccionados conforme la influencia de los mismos. El diario ABC Color, es el periódico más importante del país, al mismo tiempo es el que mayores informaciones lanzo sobre el PLANAL. También el periódico digital La Nación, publicó un artículo periodístico descriptivo sobre el Plan. Estos dos medios de prensa fueron los únicos en emitir informaciones sobre el PLANAL, por lo que fueron tomados para analizarlos y constituyen el contenido de este ítem junto con un breve artículo publicado por la FAO, sobre el “PLANAL: San Pedro”.

El periodo comprendido para el análisis de las informaciones periodísticas fue el año 2009-2013, verificándose que en el año 2009 fueron publicadas la mayoría de las informaciones referentes al PLANAL, en los posteriores años fueron disminuyendo las publicaciones. Ya entrado el año 2014 solo fue posible localizar el spot publicitario del Plan<sup>41</sup>, divulgado en YouTube en agosto de este año. Aparte de esto ninguna información actual sobre el Plan fue lanzada.

Cuadro 7. Publicaciones en peridicos nacionales

FECHA	TITULO	Periodico ABC Color: cantidad de reportajes
14 de junio de 2009	“López Perito, detrás de un plan de US\$ 659 millones, para pobres”	1
15 de junio de 2009	“Proyecto político de López Perito, con gran poderío económico”	1
16 de junio 2009	“Superministro miente sobre fondos”	1
17 de junio de 2009	“López Perito administrará Planal”	1

<sup>41</sup> Visitar la página: <https://www.youtube.com/watch?v=pvs3HYDtqZs> donde se puede acceder al spot publicitario del PLANAL.

19 de junio de 2009	López Perito presentó Planal	1
20 de junio de 2009	“Al igual que la reforma agraria, Planal se centra en San Pedro”  “Con gran banquete lanzan plan para que los hambrientos coman poroto”	2
27 de agosto de 2009	“López Perito, a cargo de plan de US\$ 700 millones”	1
10 de marzo 2010	“MAG, MEC y Salud inician acción contra el hambre”	1
03 de marzo de 2013	“Pobreza, enemigo numero uno del País”	1
08 de setiembre de 2013	“Sin una seguridad alimentaria, frágil capital humano”	1
FECHA	TITULO	Periódico La Nación: cantidad de reportajes
-	“PLANAL articula acciones vinculadas a la soberanía alimentaria”	1
FECHA	TITULO	FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe
-	“Programa de apoyo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Paraguay (PLANAL San Pedro)”	1
Total de publicaciones sobre el PLANAL		13

Fuente: elaboración propia a partir de las informaciones obtenidas de los periódicos locales.

El PLANAL fue oficialmente presentado el 19 de junio del año 2009, junto con un Proyecto de Decreto para su oficialización<sup>42</sup> del mismo año. Desde

<sup>42</sup> El Proyecto de Decreto de Oficialización del PLANAL se encuentra disponible en el Documento Principal del PLANAL (PLANAL, 2009) en las páginas 45 al 47. En anexo se encuentra disponible el Decreto Nro. 2.789 por el

antes de su presentación en la sala de convenciones del Banco Central del Paraguay (BCP), el PLANAL, a cargo del Gabinete Social de la Presidencia de la República, cuyo Jefe de Gabinete fuera Miguel Ángel López Perito encargado de la coordinación de las políticas/programas sociales del Poder Ejecutivo, fue objeto de críticas provenientes del periódico más influyente del país, ABC Color.

El diario ABC Color lanzó una serie de investigaciones referentes al PLANAL, en las que se destacan la crítica del cargo del Jefe del Gabinete Social responsable en primera instancia del PLANAL, la cantidad de dinero que este demandaría, y a que localidades beneficiaría la ejecución del Plan.

Uno de los artículos periodísticos señala que la suma de dinero que el Plan demanda estaría dirigida a los *sin tierras, sin techos e indígenas*. A través de los programas nacionales que el PLANAL trae consigo tres nuevos programas y tres vigentes readecuados y reorganizados. Con los 659.7 millones de dólares de recursos financieros, US\$ 387.5 millones serían para los nuevos programas y el resto para de los fondos para los demás programas ya vigentes (ABC Color, junio 2009).

El artículo señala que los argumentos del Plan son los de mejorar el posicionamiento de la producción nacional, fortaleciendo la agricultura familiar e indígena la expansión progresiva de la producción agroecológica y orgánica y conseguir cubrir eficiente y eficazmente la asistencia alimentaria y nutricional (ABC Color, junio 2009). También propone como meta, el “*ambicioso programa supuestamente* lograr para el año 2025 la erradicación del hambre en Paraguay” (ABC Color, junio 2009).

Asimismo el PLANAL -palabras del periódico- “pretende acabar con la dispersión de esfuerzos y recursos de diferentes instituciones de promoción de desarrollo sostenible y el cumplimiento de los ODM”. Con todo lo anteriormente expuesto es importante citar un trecho del artículo del periódico:

*“El objetivo del plan es atender directamente a los sintechos, a los campesinos sin tierra y a las comunidades indígenas. Eso hará que el programa tenga un alto impacto político y hasta podría significar una cantidad importante de votos con miras a futuras elecciones, ya que el Gobierno estaría incluso previendo la entrega de fondos de manera directa”.* (ABC Color, 14 de junio 2009)

La evidente desacreditación del Plan de SSAN<sup>43</sup> se pronuncia con más fuerzas conforme se acerca el día de la Presentación Oficial del PLANAL. Por ejemplo otro artículo del periódico ABC Color, del día 15 de junio del 2009, señala entre otras cosas que el Plan es un Proyecto político de Miguel Ángel López Perito<sup>44</sup>, y que dicho Proyecto cuenta con un gran poderío económico. En este sentido se refiere a los aproximadamente US\$ 700 millones que el Plan demanda sumado a los fondos sociales de las entidades YACYRETA<sup>45</sup> e ITAIPÚ<sup>46</sup> y las entidades internacionales que quedan a cargo de la Gabinete Social que López Perito manejaba. Así, el artículo hace la presunción de que el Proyecto Político social de López Perito- en este caso el PLANAL- necesitaría una base política para su justificación frente al entonces Presidente Fernando Lugo, y que por ese motivo López Perito habría realizado una serie de reuniones con líderes sin techo, en dos departamentos pobres del país, buscando la revitalización de los sin techos, sirviendo estos, y otros sectores como grupo social de “*considerable plataforma política*” (ABC Color, junio 2009)

Otra investigación lanzada por ABC Color, señala que López Perito administrara el PLANAL, “*con US\$ 660 millones hasta el 2013 y con autoridad hasta por encima de Ministerios*”. Esta vez el énfasis de la crítica se centran en cómo están distribuidos las funciones de Planificación del PLANAL por el Gabinete Social y los Ministerios involucrados, textualmente el artículo señala lo siguiente:

*“Planal pondrá en manos de López Perito una administración que debería ser de los ministerios de Agricultura, de Salud, de Educación y la Secretaría de Acción Social. La mayor intromisión en fondos sociales afectará directamente a Agricultura y Ganadería, ya que casi unos 390 millones de dólares serán usados para programas de agricultura familiar, US\$ 300 millones, para agricultura indígena, US\$ 38 millones, y promoverán la agricultura orgánica (sin uso de*

<sup>43</sup> “A los planes que ya se delimitaron en abril pasado, ahora se configura lo último: Unos 700 millones de dólares serán manejados por López para un supuesto Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Planal)” (ABC Color, junio 2009)

<sup>44</sup> “En el año 2006, Miguel Ángel López Perito conforma el grupo humano que posteriormente se denomina Tekojoja, que impulsa la campaña presidencial de Fernando Lugo Méndez. En el 2007 Lugo lo designa jefe de la Alianza Patriótica para el Cambio, que alcanza la victoria el 20 de abril de 2008. Se desempeña como Secretario General de Presidencia y Jefe del Gabinete Civil, desde donde coordina a las instituciones que desarrollan los programas sociales del Poder Ejecutivo”. Es además el líder el Movimiento 20 de Abril. (<http://movimiento20deabril.blogspot.com.br/p/quien-es-miguel-angel-lopez-perito.html> acceso en: 06/11/14)

<sup>45</sup> Entidad Binacional YACYRETA, hidroeléctrica construida sobre el río Paraná administrada por los gobiernos de Argentina y Paraguay.

<sup>46</sup> Entidad Binacional Itaipú, hidroeléctrica construida sobre el río Paraná administrada por los gobiernos de Brasil y Paraguay.



*pesticidas) por US\$ 50 millones*". (ABC Color, 17 junio de 2009)

Más adelante, el artículo hace también una crítica de la reorganización institucional que consta en el PLANAL<sup>47</sup>, manifestando que el Gabinete Social no puede pretender, mediante el Plan, tener más poderes que los Ministerios creados por leyes de la República. Para terminar el artículo describe como serían distribuidos los fondos en la Secretaria de Acción Social (SAS), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar y Social (MSPyBS) y el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

El 19 de junio de 2009, el Jefe de Gabinete de la Presidencia presentaba oficialmente el PLANAL, en el Banco Central del Paraguay (BCP). La nota del periódico digital ABC Color fue una resumida descripción de las palabras del López Perito quien indicaba que el Plan tenía como objetivo *"articular políticas sectoriales vinculadas con la soberanía y seguridad alimentaria nutricional en el Paraguay"*. Así también comentó sobre la racional aplicación de los recursos institucionales y la articulación de trabajos entre varios ministerios, entre otras cosas.

Al día siguiente de la Presentación del PLANAL fue lanzado un artículo periodístico con el título *"Con gran banquete lanzan plan para que los hambrientos coman poroto: López Perito comanda desde su gabinete erradicación del hambre con apoyo de la FAO"*. El sarcasmo con el que fue abordado la información estuvo acompañado de la descripción de minuciosos detalles, como los *"excelentes elencos artísticos rentados, los virtuosos arpistas"* que acompañaron la celebración de la presentación del PLANAL, el *"abundante y nutritivo banquete"* servido a los invitados y la entrega del material explicativo (Documento Principal del PLANAL) *"entregado a todos los participantes de la presentación en una lujosa carpeta imitación de cuero"* (ABC Color, junio 2009).

Otras críticas hacen referencia al *"protagonismo"* del Jefe de Gabinete, quien fue el único que dio un discurso, a pesar de contar con la presencia del entonces Presidente Fernando Lugo, y autoridades como el representante de la FAO Paraguay, Valdir Welte y el entonces Ministro del MAG Enzo Cardozo. Con respecto al representante de la FAO Paraguay, este fue abordado por el diario ABC Color, sobre los orígenes del PLANAL, a lo que el representante de FAO

---

<sup>47</sup> *"(vii) Estrategias y criterios de financiamiento: 7. Reorganización institucional, especialmente del MAG y la Banca Pública de primer piso"* (PLANAL, 2009, pág. 7)

expresó que: *“el PLANAL fue construido por el pueblo y para el pueblo”*, negando que este se haya creado en el mandato de Fernando Lugo, según el corresponsal (ABC Color, junio 2009).

A pesar del énfasis colocado en los detalles del ceremonial, la noticia describe algunos objetivos del PLANAL, de los que se desprenden los siguientes:

*“El objetivo principal del Planal es lograr un mejor posicionamiento productivo de la finca familiar campesina para la mayor disponibilidad de rubros alimentarios de los sectores más carenciados y vulnerables (...) El Planal se apoya principalmente en el cultivo de rubros tradicionales y nativos como poroto, maíz, mandioca, maní y otros, para almacenarlos y disponerlos todo el año para la alimentación familiar campesina e indígena. Además el programa buscará crear entre los campesinos e indígenas una nueva conciencia a fin de lograr la autosuficiencia alimentaria con el mayor desarrollo de la cría de animales menores como aves caseras, cerdos y otros (...) apunta a lograr la soberanía alimentaria impulsando un modelo productivo orientado a las necesidades de la gente, que sea soberano y lo más autónomo posible, no apuntando a las necesidades de afuera”.* (ABC Color, 20 junio de 2009).

Otra noticia que el periódico lanzo fue posterior a la firma del Decreto 2789/09 el 26 de agosto del 2009, adoptando el PLANAL como estrategia de erradicación del hambre en Paraguay, otorgándole al Gabinete Social de la Presidencia el cargo de organismo rector del Plan. El artículo con respecto a esta designación mediante decreto escribió lo que sigue:

*“El presidente Fernando Lugo oficializó ayer el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, un paquete de la FAO, que servirá para que su secretario, Miguel López Perito, tenga poder sobre la administración de unos US\$ 660 millones (...) Planal pondrá en manos de López Perito una administración que debería estar a cargo de los ministerios de Agricultura, de Salud, de Educación y la Secretaría de Acción Social”* (ABC Color, 27 agosto de 2009)

Ya en artículos anteriores se había señalado que al Gabinete Social no le competía administrar el PLANAL, y si al MAG y a otros Ministerios como el MEC, el MSPyBS la SAS, y que esta administración representaba un atropello a estos Ministerios especialmente a lo que se refiere en el manejo de los fondos<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> *“(...)unos 390 millones de dólares serán usados para programas de agricultura familiar, US\$ 300 millones, para agricultura indígena, US\$ 38 millones, y promoverán la agricultura orgánica (sin uso de pesticidas) por US\$ 50 millones (...)La segunda gran área, con US\$ 245 millones, será el reparto de dinero de la SAS para 100 mil “familias y hogares en condición de extrema pobreza”, “inversiones sociales comunitarias” en 66 distritos más pobres del país, y agua y capacitación para 536*

direccionados desde el Gabinete Social hacia los ministerios con directa participación en los programas nacionales. (ABC Color, 2009)

Otra crítica que lanzó el periódico ABC Color hacia el PLANAL tiene que ver con el “PLANAL San Pedro”<sup>49</sup>, refiriendo que *“Al igual que la reforma agraria, Planal se centra en San Pedro”*, lo que ocasiona más conflictos y pobreza argumenta el artículo, y denotando que tanto el PLANAL San Pedro como la Reforma Agraria se tratan de políticas asistencialistas. La misma expone que el consultor principal del Plan, Enrique Rodríguez, había explicado que los trabajos partirían de ese departamento del país debido a que este presenta los más altos índices de pobreza y que estos se utilizaron para el diseño del Proyecto PLANAL.

A meses de cumplirse un año de la oficialización del PLANAL, en marzo del 2010, comenzaron los trabajos de capacitación de funcionarios<sup>50</sup> del MEC en la Dirección de Extensión Agraria del MAG, en el marco del programa “Alimentar la mente para combatir el hambre” que compete al MEC, pero que trabaja en conjunto con los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar y Social (MSPyBS).

Lo primero que se determinó en este encuentro, según el artículo periodístico, fue definir la metodología para la capacitación de los participantes (docentes) *“apuntando al segundo ciclo de la educación escolar básica”* (ABC Color, marzo 2010). Conforme el archivo habían participado 35 personas provenientes de escuelas de diferentes departamentos del país, Central, Cordillera, Presidente Hayes, Paraguarí y Capital (ABC Color, marzo 2010).

Otro medio de prensa, esta vez el periódico digital La Nación, lanzó en el año 2012 una información sobre el PLANAL. Cabe destacar que antes de esta información, el periódico no había lanzado ninguna otra, y debido a la importancia de la misma, es traída en el trabajo.

El periódico digital La Nación lanzó la que sería la última información

---

*comunidades indígenas (...) Unos US\$ 20 millones de Salud serán usados para capacitación y apenas US\$ 7,20 millones para Educación con el MEC”.* (ABC Color, 20 junio de 2009).

<sup>49</sup> *“El PLANAL San Pedro hará posible que 2.700 familias vulnerables del Departamento de San Pedro logren mejorar su soberanía y seguridad alimentaria y nutricional; que 5.400 niños menores de 5 años mejoren su estado nutricional; y que los gobiernos municipales, el gobierno departamental de San Pedro y otras entidades públicas nacionales fortalezcan su capacidad de gestión institucional y territorial”.* (FAO, 2014)

<sup>50</sup> Lo funcionarios participantes de la capacitación fueron: docentes, supervisores y técnicos pedagógicos. (ABC Color, 10 marzo de 2010). Estos se reunieron en el marco de la implementación del PLANAL, pero el artículo no especifica con qué objetivos ni para qué fue realizada la capacitación.

referente específicamente a los trabajos realizados en el marco de ejecución del PLANAL. En este sentido el artículo señala que el Comité Técnico Nacional (CTEN) del Plan, “realizó una revisión y ajuste del Plan Operativo 2012 en jornadas de trabajo”, en la que participaron varios Ministerios. (La Nación, 2012).

El artículo menciona que con el estudio realizado por el Comité se ajustaron las líneas de trabajo, que involucra a las acciones de las diversas instituciones relacionadas a la SSAN. También describe brevemente los objetivos del PLANAL, colocando primeramente que se trata de una estrategia para garantizar la pérdida de soberanía y seguridad alimentaria, los cuales derivan en graves problemáticas sociales como el hambre y desnutrición.

En orden, un artículo lanzado por el periódico ABC Color en marzo de 2013 mencionaba la urgencia de la erradicación de la pobreza y pobreza extrema del país. Para revertir los altos índices de desnutrición y como a pesar de contar con una política de SSAN (refiriéndose al PLANAL), el artículo dice que este en términos de esfuerzos institucionales era débil.

La última publicación del periódico ABC Color en la que es mencionado el PLANAL, muy parecido a lo anterior, presenta en un artículo que describe la situación nutricional del Paraguay, los índices de desnutrición y pobreza. Ahí son señalados algunos objetivos del Plan, y la necesidad de su fortalecimiento para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria del país.

Es importante mencionar, que las noticias referentes al PLANAL se intensificaron días antes de su presentación, durante su presentación y poco tiempo después, especialmente durante el año 2009. En este periodo las noticias en la mayoría de las veces, se trataban de críticas y desprestigio hacia el Jefe de Gabinete Social, dejando de lado informaciones sobre el Plan, como por ejemplo, que se trataba de la primera estrategia de erradicación del hambre en Paraguay y cuales eran sus objetivos, negando al lector la posibilidad de conocer y criticar por cuenta propia al PLANAL.

En este sentido el papel de los medios de prensa es fundamental, en el momento en que estos deciden como difundir las políticas públicas propuestas por el gobierno.

En el cuadro seis de este capítulo se presenta las propuestas de políticas a las fallas identificadas en el logro de SSAN discutidas por Stanley (2011). La propuesta número tres es “Aumentar la transparencia y credibilidad institucional,

estableciendo una instancia independiente de monitoreo y evaluación, integrado por los diferentes actores del territorio que recibe la intervención”, y guarda relación con el papel de la prensa en el momento en el que estos lanzan informaciones apuntando a la credibilidad de las políticas, o como en el caso del PLANAL, apuntando a la desacreditación de este. Lo que no significa que la prensa tenga directa implicancia con la falta de credibilidad de los ciudadanos hacia los gestores públicos y las policías, si estos por si mismos demuestran actos de corrupción.

Con el pasar del tiempo fueron extinguiéndose las noticias del PLANAL en la prensa del Paraguay. Conforme pasaban los meses y los años, y si alguno aparecía este no demostraba mayores detalles sobre el andamio de la ejecución del Plan, sus avances y/o retrocesos.

Entretanto, es apreciable como en el año 2012 posterior a la publicación *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012*<sup>51</sup> donde se demuestra la alarmante situación de pobreza y desnutrición de miles de habitantes del Paraguay, surgen noticias que denotan la preocupación por tal problemática y la urgencia de fortalecer políticas vigentes relacionadas al tema, en este caso el PLANAL, y/o implementar otras.

### 3.4 PERSEPCIONES Y CONTRIBUCIONES SOBRE EL PLANAL DE REPRESENTANTE DE LA FAO/PARAGUAY: ENTREVISTA CON MABEL LOPEZ

Para la elaboración de este ítem fue propuesta una entrevista a la representante de la FAO/PY, Mabel López, quien en el proceso de construcción del Plan había participado como Oficial de Programas de la Representación de FAO en Paraguay. Lopez accedió muy amablemente a colaborar en este trabajo, contestando un total de dieciséis preguntas.

Las preguntas realizadas para la representante en su mayoría guardan relación con el proceso de implementación del PLANAL, y sus contribuciones para la sociedad paraguaya en cuanto a los logros de la SSAN. Sus

---

<sup>51</sup> “De acuerdo al *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2012*, publicado por la Oficina Regional de la FAO, nueve de los 33 países de la región cuentan con una tasa de prevalencia de hambre inferior al 5%, mientras que en 16 la tasa es superior al 10%. Los países más afectados por al hambre en la región son Haití (con prevalencia de 44,5 %), Guatemala (30,4 %), Paraguay (25,5 %) Bolivia (24,1 %), y Nicaragua (20,1 %). (ABC Color, marzo 2013)

inigualables percepciones serán brevemente presentadas, constituyendo estas el contenido de este ítem.

De manera sintetizada y muy gentilmente la representante de la FAO describió el PLANAL, indicando que el Plan se ha basado en los “diferentes pilares de la seguridad alimentaria promovidos por la FAO, que se ha construido en una de las primeras herramientas de políticas públicas con enfoque interinstitucional e intersectorial”. Ha destacado que se trataba del primer Plan con mirada intersectorial y que, por ese motivo, las acciones estaban integradas en diferentes Ministerios y Secretarías.

Al referirle que prácticamente desconocemos informaciones sobre el PLANAL en la actualidad y en los años posteriores a su presentación en el año 2009, la Profesora declaró que a partir de los proyectos generados en el PLANAL se potenciaron diversos programas en diferentes Ministerios: 1) Programa de Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA), a cargo del MAG; 2) Programa de Agricultura y Economía Indígena (PAEI), a cargo del Departamento de Asistencia Técnica a Comunidades Indígenas (ATCI), dependiente de la (DEAg); 3) Programa de Alimentario Nutricional Integral, desde el MSPyBS; 4) Plan Nacional de Alimentación Escolar, a cargo del MEC, a partir de la creación de la Dirección de Alimentación Escolar. Todos los programas con proyecciones estimadas hasta el año 2015. La Profesora destaca que si bien estos programas no llevan los mismos nombres que los programas que el PLANAL contemplaba, son lo mismo en esencia.

Una pregunta hecha para la profesora consistía en que si conocía que localidades fueron beneficiadas o no con algunos de los Programas que contempla el PLANAL, a lo que respondió que la localidad beneficiada fue el departamento de San Pedro, donde se realizaron estudios y un ensayo de “articulación para contar con Planes de Acción Concertados”, financiado por la Agencia Española de Cooperación (AECID). Asimismo el departamento de Canindeyú fue beneficiado con el PLANAL.

En cuanto a su opinión sobre el PLANAL como política pública, sobre sus fallas y logros, Lopez manifestó que como logro puede ser citado el enfoque del PLANAL, *“creo que el Plan aportó eso y sobre todo la importancia del trabajo intersectorial para una problemática tan compleja”*, haciendo referencia el enfoque intersectorial del Plan. Además del enfoque territorial, que afirma, era poco conocido en el momento de elaboración del PLANAL. Lopez lamenta que por la falta

de decisión política no se ha avanzado en el enfoque territorial.

La entrevistada considera como no logrados los arreglos institucionales por falta de definición política, además de la “falta de tiempo en el proceso”. También considera que la instalación de una política de Estado presupone un consenso mayor y evalúa que si bien la propuesta técnica fue válida, el aspecto político no fue enfatizado y tampoco el trabajo con las organizaciones de productores.

En cuanto a las contribuciones de implementación del PLANAL, Lopez declaró que la implementación del Plan no fue plena, que el proceso fue muy intenso e interesante, y la contribución en la instalación del enfoque intersectorial fue lo principal.

A la vista de la entrevistada, fue mencionado que la principal fuente de información de este trabajo sobre el PLANAL es el documento principal publicado por la STP. Sobre la dificultad de encontrar materiales referentes al PLANAL, a lo que respondió que el documento principal “es un ente sin vida”, pero que elementos como el Programa de Agricultura y Economía Indígena (PAEI) persistieron en el tiempo.

Cuando le fue consultada en la entrevista sobre el PLANAL Lopez comento algunas consideraciones sobre el PLANAL. Si este se trataba de un caso que estaba siendo llevado a cabo y con el paso del tiempo había sido dejado de lado o en el olvido ella respondió que el PLANAL, como experiencia, fue enriquecedor, dejando elementos interesantes, *“pero sí haría falta una iniciativa similar de manera a no perder la visión de conjunto, los estancos deben desaparecer, el trabajo articulado debe prevalecer”*. La visión de la entrevistada expresa una vez más la importancia de la intersectorialidad, como solución a las causas de la seguridad alimentaria, y afirma que los problemas son estructurales, que una iniciativa igual debería existir nuevamente. La entrevistada destaca que para las organizaciones sociales el PLANAL fue una oportunidad de interacción *“donde la oferta pública se acercaba a las comunidades más lejanas”*.

A continuación, serán presentadas unas series de consideraciones de Lopez sobre preguntas puntuales realizadas en la entrevista, los que debido a su importancia deben ser citados intentando de esta manera rescatar las genuinas reflexiones de la representante de la FAO.

Las preguntas hacían los cuestionamientos siguientes:

**i) Sabe si el presupuesto presentado (del PLANAL) fue ejecutado?**

*“En relación al presupuesto, el mismo nunca pudo organizarse debido a la complejidad de las acciones y a los diferentes sectores, si bien hoy existe un presupuesto delineado y conversado con el Ministerio de Hacienda, según los ejes establecidos al PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2030, en aquel momento este arreglo no tuvo sus frutos”.*

**ii) Es o no el PLANAL, una Política Pública de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Paraguay?**

*“No llegó a establecerse como política, pues la misma debería estar acompañada de una legislación específica, donde cada Ministerio y Secretaría tenga su cuota de responsabilidad”.*

**iii) Sabe si en la actualidad el Paraguay cuenta con una política con esta similitud, en el sentido en que si la política (si existiere) objetiva garantizar la seguridad alimentaria, fortalecer las fincas familiares, erradicar el hambre etc. Con enfoque sistémico, inter-institucional y redistributivo?**

*“A mi criterio en la actualidad no existe una política específica, si varias acciones y programas que actúan en algunos pilares de la seguridad alimentaria y de hecho una propuesta de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en estudio”.*

**iv) Alguna vez oyó, o maneja información acerca de las implicancias (positivas/negativas) del PLANAL para la sociedad Paraguaya?**

*“Muchos actores públicos expresan su disconformidad, pues el enfoque es complejo en implica salir de los silos institucionales por lo que no existe un entendimiento de la necesidad de la intersectorialidad. Por otro lado, se destacan los esfuerzos de articulación y el alcance que han tenido algunos programas con este enfoque, ya mencionados supra”.*

**v) Que paso con el PLANAL?**

*“Como todo proceso técnico sin un respaldo político, el mismo fue indicado en un Decreto y diluido por falta de establecer un presupuesto específico”.*

**vi) Confieso Profesora, que fue muy difícil encontrar las percepciones de algún sujeto/agente con respecto al PLANAL, que a mi entender es la Primera Política Pública de SSAN del Paraguay, esto puede deberse a la poca valorización que los medios de prensa o las instituciones envueltas al PLANAL le han dado? O cree usted que existen otros factores?**

*“A mi entender es un proceso incompleto, que ha tenido una buena aceptación a nivel de las comunidades campesinas, esto*



*se puede percibir a partir la participación en los planes de acción concertada, en este proceso y teniendo en cuenta los cambios y las relaciones políticas y de poder, este instrumento fue utilizado por las autoridades de turno, por ejemplo, por los intendentes como una elemento aglutinador de los esfuerzos, pero con los cambios esto no tuvo continuidad. Yo valoro la herramienta técnica en sí, pero de hecho falta un componente de incidencia en diferentes niveles para instalar una política de Estado, definitivamente”.*

Los valiosos aportes de la representante de la FAO, Mabel Lopez, demuestran la debilidad del PLANAL como política pública de SSAN. En varias ocasiones Lopez enfatizaba la falta de apoyo político para encarar el Plan, y este puede ser uno de los motivos de fracaso. Sin embargo, las percepciones de Lopez permiten visualizar que no pudo concretarse efectivamente las relaciones entre Ministerios y el PLANAL, por más que fuera a través de estos que los programas debían ser ejecutados.

Es posible decir que el PLANAL, aunque con enfoque intersectorial e interinstitucional, no logro constituir ni siquiera los enfoques pretendidos, dificultándose de esa manera las acciones fuera de la institucionalidad, que tampoco pudo ser.

## CONSIDERACIONES FINALES

El estudio del PLANAL, más que estimular soluciones, ha generado en mí varias preguntas. Si bien la política pública contaba con toda la buena predisposición de los autores envueltos en el proceso de elaboración de este, me refiero a las organizaciones sociales civiles campesinas e indígenas así como las organizaciones sin fines de lucro, estos no tuvieron las suficientes fuerzas para impulsar el PLANAL, o definitivamente la conducción se encontraba únicamente a cargo del nivel más alto del poder público, en ese caso del Gabinete Social. Si es así entonces el PLANAL estaría cumpliendo fielmente el abordaje del proceso de implementación de políticas públicas “*top-down*” mencionado por Sebatier (1997), citado en OLIVEIRA (2013).

Tratando de encontrar una respuesta menos formal sobre el PLANAL, podría tomar las informaciones lanzadas por el periódico ABC Color las que mencionan básicamente que el Plan se trató de una pantalla de acción pública para desvió de fondos. Sin embargo no debo tomar enteramente por ciertas las afirmaciones de este medio de prensa por su evidente intento de exclusivamente desacreditar al entonces Jefe de Gabinete Social, sin demostrar debidamente a la ciudadanía de que se trataba el PLANAL y la importancia de este como política de SSAN.

Con todo, y gracias a las contribuciones de la representante de FAO/PY puedo sostener que al PLANAL definitivamente le faltó el entendimiento por parte de las autoridades e involucrados de los diferentes Ministerios, así como de la propia Secretaria Técnica de Planificación (STP), de la importancia de una política de SSAN para el país, teniendo en cuenta que en Paraguay el 40% de la población vive sin alimentarse debidamente todos los días.

Ni la garantía del derecho a la alimentación contemplado en la Constitución Nacional, ni el cumplimiento de los ODM sumado a las aproximadamente 2.500.000 personas en situación de inseguridad alimentaria, son motivos suficientes para la promoción de políticas públicas que sirvan como herramienta para acabar con la esta problemática social en Paraguay.

La situación de inseguridad alimentaria, como bien refiere la frase acuñada por Abel Albino reconocido nutricionista argentino, no afecta solo a las

personas que la padecen sino a todo el país ya que *“la principal riqueza de un país es su capital humano y si ese capital humano está dañado, el país no tiene futuro”* y en Paraguay un porcentaje importante del capital humano esta dañado.

Las problemáticas sociales, si bien deben ser solucionadas por las mismas personas que la padecen, a mi entender, es necesario que el Estado a través de los gobiernos velen por el cumplimiento de las garantías constitucionales de estas personas, promoviendo políticas públicas cuando las personas por si solas no puedan contra estas problemáticas.

Por eso percibo necesaria la creación y el estudio de políticas públicas que contribuyan con el bienestar de todos los habitantes de un país, como el caso del Paraguay.

## REFERENCIAS

ARNOLD, Aldai; ESPINOSA, Arístides. **Estructura y Funcionamiento del Sector Agropecuario y Forestal del Paraguay**. Asunción: Ministerio de Agricultura Ganadería, 1968.

BENITEZ, Manuel. **Situación de la Agricultura en Paraguay**. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1974.

BRITEZ, Edwin; NEUMAN, Javier. **El Paraguay actual: 1998-2010**. Asunción: El Lector, 2010.

Diccionario Político del Paraguay: Histórico y constitucional. Premoniciones Culturales S. R. L. Asunción-Paraguay, 1997, pág. 210-211.

Entidad Binacional Itaipú (2014): Historico. Disponible en: <http://www.itaipu.gov.py/es/historico>. Acceso 02 de diciembre de 2014.

Entidad Binacional Yacyreta (2014): Historia. Disponible en: <http://www.eby.gov.py/index.php/institucional/historia>. Acceso en 02 de diciembre de 2014.

FARINA, Neri. **Paraguay Democrático: Siglo XXI**. Asunción: Occidente, 2011.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio Pereira. Análisis de políticas públicas: breves consideraciones teórico-metodológicas. IN: LIMA, Eli et al (org.). **Mundo Rural IV: configuraciones rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: MAUAD; EDUR, 2007 p.199-216.

FOGEL, Ramón. El complejo Sojero y el desplazamiento poblacional. In: SEGUNDO CONGRESO PARAGUAYO DE POBLACION, 2, 2005, Encarnación. Centro de Documentación y Estudios, 2005. p. 109-114.

FRÉCHOU, Ricardo (organizador). **Las actividades pecuarias en el Mercosur**. Asunción: Fundación el Dorado, 2002.

GALEANO, Luis. **Modernización Agraria inconclusa y Transición Democrática en Paraguay**. Asunción: Proyecto de Cooperación CPES / LTC, Universidad de Wisconsin-Madison, 1992.

GARCIA, Antonio. El Minifundismo en el Proceso Agrario del Paraguay: Hacia un nuevo Proyecto de Desarrollo Rural. **Revista Paraguaya de Sociología**, Paraguay, v. 18, n. 52, p. 119-153, setiembre/diciembre 1981.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 281 pág. Tesis de Doctorado Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro. Instituto de Ciencias Humanas y Sociales. Rio de Janeiro, 2012.

Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (2004). Historia del Instituto de Bienestar Rural (IBR). Disponible en: <http://www.indert.gov.py/web/index.php/2012-09-21-07-36-49/historia> acceso en: 1 de octubre de 2014.

OLIVEIRA, Vanessa. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (organizador). **Políticas públicas em debate**. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Programa de apoyo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Paraguay, PLANAL San Pedro. Disponible en: (<http://www.rlc.fao.org/es/programaespanafao/prensa/noticias/programa-de-apoyo-a-la-seguridad-alimentaria-y-nutricional-en-paraguay-planal-san-pedro/>) acceso en: 5 de noviembre de 2014.

PAPPALARDO, Conrado. **Estrategias y Políticas de desarrollo Rural**. Asunción: Universidad Nacional, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1990.  
PASTORE, Carlos. **La lucha por la Tierra en Paraguay**. Montevideo: Antequera, 1972.

Periódico digital ABC Color (2014): Avanzan trabajos para plantear medidas concretas contra la miseria. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/locales/avanzan-trabajos-para-plantear-medidas-concretas-contrala-miseria-400962.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): Con gran banquete lanzan plan para que los hambrientos coman poroto. Disponible en: acceso en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/politica/con-gran-banquete-lanzan-plan-para-que-los-hambrientos-coman-poroto-1184092.html> 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): El MAG busca dar marco legal a sus planes de producción de alimentos. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/economia/el-mag-busca-dar-marco-legal-a-sus-planes-de-produccion-de-alimentos-368886.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): Igual que reforma agraria Planal se centra en san pedro. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/politica/al-igual-que-la-reforma-agraria-planal-se-centra-en-san-pedro-1184095.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): La planificación para el desarrollo nacional (III). Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/economico/la-planificacion-para-el-desarrollo-nacional-iii-544832.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): López Perito presento PLANAL. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/politica/lopez-perito-presento-planal-1183869.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): López Perito, a cargo de plan de US\$ 700 millones Disponible en: <http://www.abc.com.py/articulos/lopez-perito-a-cargo-de-plan-de-us-700-millones-15083.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): López Perito, detrás de un plan de US\$ 659 millones para pobres Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/lopez-perito-detras-de-un-plan-de-us-659-millones-para-pobres-1182376.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): MAG propone modificar el proyecto de ley sobre seguridad alimentaria. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/mag-propone-modificar-el-proyecto-de-ley-de-seguridad-alimentaria-299919.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): MAG, MEC y Salud inician acción contra el Hambre. Disponible <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/mag-mec-y-salud-inician-accion-contra-el-hambre-77204.html> en: acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): Proyecto político de López Perito, con gran poderío económico. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/politica/proyecto-politico-de-lopez-perito-con-gran-poderio-economico-1182469.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): Sin una seguridad alimentaria frágil capital humano. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/suplementos/economico/sin-una-seguridad-alimentaria-fragil-capital-humano-615264.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital ABC Color (2014): Superministro miente sobre fondos. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/politica/superministro-miente-sobre-fondos-1182889.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

Periódico digital LA NACION (2014). PLANAL articula acciones vinculadas a la soberanía alimentaria. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/articulo/71560-planal-articula-acciones-vinculadas-a-la-soberania-alimentaria.html> acceso en: 2 de noviembre de 2014.

PARAGUAY, PODER EJECUTIVO. Tercer Informe de Gestión de Gobierno 2010-2011. Asunción, año. Disponible en: [http://www.portalquarani.com/2036\\_fernando\\_armindo\\_lugo\\_mendez/14968\\_informe\\_del\\_ano\\_2010\\_2011\\_al\\_congreso\\_nacional\\_del\\_presidente\\_fernando\\_lugo.html](http://www.portalquarani.com/2036_fernando_armindo_lugo_mendez/14968_informe_del_ano_2010_2011_al_congreso_nacional_del_presidente_fernando_lugo.html) acceso en: 5 de noviembre de 2014.

RIVAROLA, Domingo. Modernización Agraria y Diferenciación Campesina. **Revista Paraguaya de Sociología**, Paraguay, v. 18, n. 52, p. 145-178, setiembre/diciembre, 1981.

Secretaria Nacional de Turismo (2014). Paraguay, datos generales. Disponible en:

[http://www.senatur.gov.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34&Itemid=134](http://www.senatur.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=134) acceso en: 1 de octubre de 2014.

Secretaría Técnica de Planificación. **Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL)**. Secretaría Técnica de Planificación - Presidencia de la República del Paraguay. Asunción, 2009.

STANLEY, Clara. **Seguridad y Soberanía Alimentaria: Fallas y Propuestas de Políticas**. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, 2011.

## ANEXO A - Pre-Proyecto de Decreto de Oficialización del PLANAL

*Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811-2011*

**Presidencia de la República  
Ministerio del Interior  
Decreto No \_\_\_\_\_**

**POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PLANAL), SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL SU IMPLEMENTACIÓN Y SE RECONOCE EL GRUPO IMPULSOR DE LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.**

Asunción, de \_\_\_\_\_ de 2009

### **VISTO:**

*La Constitución Nacional de la República del Paraguay del año 1992, establece en sus artículos 4 al 6, 4 al 54, 69, 72 y 73, las bases constitucionales para la adopción de políticas de seguridad alimentaria y nutricional.*

*El Decreto 1799 del 14 de abril de 2009 por el cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República, como un organismo del Poder Ejecutivo con facultad y capacidad para promover y dirigir los programas y las políticas públicas del Gobierno Nacional en el área Social. Se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades.*

*Los planes y programas delineados en el Plan Estratégico Gubernamental 2009/2013 en la localidad de Cerrito-Chaco Paraguay en enero de 2009 y los Lineamientos Estratégicos y Plan de Gestión del Gabinete Social presentado en el Palacio de Gobierno en febrero de 2009.*

*Los compromisos asumidos por el Estado Paraguayo en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional a fin de erradicar el hambre del Paraguay.*

*La necesidad de adoptar políticas de estado en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional;*

### **CONSIDERANDO:**

*El compromiso asumido por el Paraguay junto con otros 189 representantes de gobiernos, en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), enmarcada en la Declaración del Milenio, firmada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, en setiembre de 2000, en la denominada Cumbre del Milenio.*

*Que en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mencionado, se establece como meta 1.C.: "Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre, estableciendo como prioridad a los niños menores de 5 años con peso inferior al normal, y a la población que no alcanza el nivel mínimo de consumo de energía alimentaria".*



*Que la República del Paraguay ha firmado la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en ocasión de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, realizada del 13 al 17 de noviembre de 1996, en Roma, Italia.*

*Que la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre ha nacido del compromiso de los países de la región, con el apoyo de la FAO, para erradicar el hambre, así como para impulsar el Derecho a la Alimentación de todos los habitantes en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Iniciativa fue lanzada en septiembre de 2005 durante una conferencia latinoamericana sobre hambre crónica.*

*Que la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre tiene como objetivo específico la erradicación del hambre en todos los países de la Región, con un particular énfasis en la erradicación de la desnutrición crónica infantil. Este constituye un objetivo realizable, a pesar de las grandes dificultades que existen, debido a que la Región produce y exporta muchos más alimentos de los que consume y además está presenciando un proceso de crecimiento económico sostenido. Esto evidencia que el problema del hambre radica en el acceso a los alimentos y no en su disponibilidad. El hambre es una tragedia que tiene solución, y esta Iniciativa espera utilizar todas las herramientas posibles para asegurarse que ni una persona más muera de hambre en América Latina y el Caribe.*

*Que a través de la Declaración de Salvador, Bahía, emitida en el marco de la Cumbre de los Países de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo –CALC–, celebrado en Costa do Saúpe, Bahía, en fecha 16 y 17 de diciembre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron bajo el título “6. Seguridad Alimentaria y Nutricional” los siguientes puntos:*

- i) Promover acciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, por medio de políticas públicas que impulsen el desarrollo rural, la producción sustentable de alimentos, su inocuidad, su distribución y comercialización;*
- ii) Promover la coordinación regional de iniciativas sobre la seguridad alimentaria y nutricional y el intercambio de tecnologías, a través de las instancias subregionales existentes, prestando la debida atención a los aspectos de emergencia y a los aspectos estructurales relativos a la producción, comercialización y distribución de los alimentos;*
- iii) Incorporar la perspectiva de derechos humanos en la elaboración y revisión de las estrategias nacionales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, con amplia participación social, particularmente de los sectores más vulnerables;*

- iv) *Impulsar la introducción de tecnologías ambientalmente sanas de producción agrícola, el aumento de la productividad y competitividad de los pequeños y medianos productores, incluyendo los campesinos, y su acceso a los recursos productivos;*
- v) *Impulsar el desarrollo productivo, tecnológico y de inversiones, particularmente orientado hacia la pequeña producción agrícola;*
- vi) *Combatir el abuso monopólico en los sistemas de producción y distribución de alimentos; y*
- vii) *Fortalecer los procesos de integración en el ámbito alimentario y conjugar esfuerzos en apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025.*

*Que por mandato del Gabinete Social, la Secretaría Técnica de Planificación ha venido trabajando con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la implementación del Proyecto TCP/PAR/3102 “Apoyo a la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria de Paraguay”.*

*Que en el marco del Proyecto TCP/PAR/3102, coordinado por la Secretaría Técnica de Planificación se ha conformado el grupo de trabajo interinstitucional y multisectorial, denominado Grupo Impulsor, como organización de apoyo técnico al proceso de diseño e implementación del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL).*

**POR TANTO**, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales:

### **EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

#### **DECRETA:**

- Art. 1º.- *Adóptese el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL) como una estrategia del gobierno nacional para la erradicación del hambre en Paraguay.*
- Art. 2º.- *Encargase al Gabinete Social de la Presidencia de la República la promoción, divulgación, y la implementación del PLANAL, así como del desarrollo y administración del Observatorio de la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) del Paraguay y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondan.*
- Art. 3º.- *Reconócese al grupo de trabajo multisectorial e interinstitucional denominado Grupo Impulsor creado en el marco del Proyecto TCP/PAR/3102(diseño del PLANAL), como instancia permanente de apoyo técnico al proceso de implementación del PLANAL, en carácter de órgano multisectorial consultivo permanente, conformado por representantes de las siguientes instituciones públicas: Secretaria Técnica de Planificación, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Paraguayo del Indígena, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Salud Publica y Bienestar Social, Dirección*

*del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Hacienda, Secretaria de Acción Social, Secretaria del Ambiente, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, Secretaria de la Mujer, Coordinación Parlamentaria, Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Nacional de Asunción, Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL/MJT); de las siguientes Organizaciones No Gubernamentales, y Organizaciones de la Sociedad Civil: Red Rural, Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas, Alter Vida, Fundación Banco de Alimentos, Radio Fe y Alegría, Instituto de Desarrollo, federación de Cooperativas de la Producción (FECOPROD), Unión de Gremios de la Producción, Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma Agraria de la Universidad Católica de Asunción (CEIDRA/UCA), Acción Contra el Hambre, Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC), Intermon Oxfam, y de las Agencias de Cooperación Internacional: Organización Panamericana de la Salud (OPS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). En función a las necesidades en el marco de la implementación del PLANAL, podrán incorporarse nuevas instituciones al Grupo Impulsor, así como crear y/o reconocer nuevos Grupos Impulsores del PLANAL a nivel departamental.*

- Art. 4º.- Establécese que el Grupo Impulsor se reunirá periódicamente y serán convocadas por el Gabinete Social en el marco del PLANAL y los demás programas y proyectos relacionados a la política de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del Paraguay. Las dependencias del estado, tanto de la administración central como de los organismos descentralizados, que integran el Grupo Impulsor, designarán un representante titular y un alterno ante el Gabinete Social. Los organismos del sector público facilitarán los medios para la participación de sus representantes en el Grupo Impulsor.*
- Art.5º.- El presente Decreto será refrendado por el Ministerio del Interior.*
- Art. 6º.- Comuníquese, publíquese y dese al Registro Oficial*

### ANEXO B - Decreto de Oficialización

*"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"*



*Presidencia de la República*

*Ministerio del Interior*

*Decreto N° 2.789.-*

**POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PLANAL) Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SU PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y COORDINACIÓN.**

*Asunción, 26 de agosto de 2009*

**VISTO:** La Constitución Nacional de la República del Paraguay del año 1992, establece en sus artículos 4°, 6°, 45 al 48, 53, 54, 69 y 72, las bases constitucionales para la adopción de políticas de seguridad alimentaria y nutricional.\*

El Decreto N° 1.799 del 14 de abril de 2009, por el cual se reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República, como un organismo del Poder Ejecutivo con facultad y capacidad para promover y dirigir los programas y las políticas públicas del Gobierno Nacional en el área social. Se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades.

Los compromisos asumidos por el Estado paraguayo en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional a fin de erradicar el hambre del Paraguay.

La necesidad de adoptar políticas de estado en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional; y

**CONSIDERANDO:** El compromiso asumido por el Paraguay junto con otros 189 representantes de Gobiernos, en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), enmarcada en la Declaración del Milenio, firmada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, en septiembre de 2000, en la denominada Cumbre del Milenio.

Que en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mencionado, se establece como meta 1.C.: "Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre, estableciendo como prioridad a los niños menores de 5 años con peso inferior al normal, y a la población que no alcanza el nivel mínimo de consumo de energía alimentaria".

*[Handwritten signatures and stamps]*

*N°* \_\_\_\_\_

*"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"*



*Presidencia de la República*

*Ministerio del Interior*

*Decreto N° 2.789.-*

**POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PLANAL) Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SU PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y COORDINACIÓN.**

-2-

*Que la República del Paraguay ha firmado la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en ocasión de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, realizada del 13 al 17 de noviembre de 1996, en Roma, Italia.*

*Que la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre ha nacido del compromiso de los países de la región, con el apoyo de la FAO, para erradicar el hambre, así como para impulsar el Derecho a la Alimentación de todos los habitantes en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Iniciativa fue lanzada en setiembre de 2005 durante una conferencia latinoamericana sobre hambre crónica.*

*Que la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre tiene como objetivo específico la erradicación del hambre en todos los países de la Región, con un particular énfasis en la erradicación de la desnutrición crónica infantil. Este constituye un objetivo realizable, a pesar de las grandes dificultades que existen, debido a que la Región produce y exporta muchos más alimentos de los que consume y además está presenciando un proceso de crecimiento económico sostenido. Esto evidencia que el problema del hambre radica en el acceso a los alimentos y no en su disponibilidad. El hambre es una tragedia que tiene solución, y esta iniciativa espera utilizar todas las herramientas posibles, para asegurarse que ni una persona más muera de hambre en América Latina y el Caribe.*

*Que a través de la Declaración de Salvador, Bahía, emitida en el marco de la Cumbre de los Países de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo -CALC-, celebrada en Costa do Sauipe, Bahía, el 16 y 17 de diciembre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron bajo el título "6. Seguridad Alimentaria y Nutricional" los siguientes puntos:*

*[Handwritten signatures and initials]*

"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"



Presidencia de la República

Ministerio del Interior

Decreto N° 2.389 -

**POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PLANAL) Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SU PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y COORDINACIÓN.**

-3-

- N° \_\_\_\_\_
- i) Promover acciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, por medio de políticas públicas que impulsen el desarrollo rural, la producción sustentable de alimentos, su inocuidad, su distribución y comercialización;
  - ii) Promover la coordinación regional de iniciativas sobre la seguridad alimentaria y nutricional y el intercambio de tecnologías, a través de las instancias subregionales existentes, prestando la debida atención a los aspectos de emergencia y a los aspectos estructurales relativos a la producción, comercialización y distribución de los alimentos;
  - iii) Incorporar la perspectiva de derechos humanos en la elaboración y revisión de las estrategias nacionales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, con amplia participación social, particularmente de los sectores más vulnerables;
  - iv) Impulsar la introducción de tecnologías ambientalmente sanas de producción agrícola, el aumento de la productividad y competitividad de los pequeños y medianos productores, incluyendo los campesinos, y su acceso a los recursos productivos;
  - v) Impulsar el desarrollo productivo, tecnológico y de inversiones, particularmente orientado hacia la pequeña producción agrícola;
  - vi) Combatir el abuso monopólico en los sistemas de producción y distribución de alimentos; y
  - vii) Fortalecer los procesos de integración en el ámbito alimentario y conjugar esfuerzos en apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025.

*[Handwritten signatures and initials]*

"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"



Presidencia de la República

Ministerio del Interior

Decreto N° 2.787.-

**POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PLANAL) Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SU PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y COORDINACIÓN.**

+

Que los Planes y Programas delineados en el Plan Estratégico Gubernamental 2009/2013, en la localidad de Cerrito - Chaco Paraguayo, en enero de 2009 y los Lineamientos Estratégicos y Plan de Gestión del Gabinete Social presentado en el Palacio de Gobierno en febrero de 2009, establecen como uno de los ejes estratégicos la soberanía y seguridad alimentaria caracterizada, no sólo desde el reaseguro de un espacio y oportunidades de producción autogestionaria, sino también en su dimensión cultural, soberana e identitaria.

Que por mandato del Gabinete Social, la Secretaría Técnica de Planificación ha venido trabajando con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la implementación del Proyecto TCP/PAR/3102 "Apoyo a la Institucionalización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria de Paraguay".

Que en el marco del Proyecto TCP/PAR/3102, coordinado por la Secretaría Técnica de Planificación, se ha conformado el grupo de trabajo interinstitucional y multisectorial, denominado Grupo Impulsor, como organización de apoyo técnico al proceso de diseño e implementación del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL).

**POR TANTO**, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales:

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY**

**DECRETA:**

**Art. 1°.-** Adóptese el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, identificado con las siglas PLANAL, como una estrategia del Gobierno Nacional para la erradicación del hambre en el Paraguay, el cual forma parte de este Decreto.

*N°* \_\_\_\_\_

"Bicentenario de la Independencia Nacional, 1811 - 2011"



Presidencia de la República

Decreto N° 2.789 -

**POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN NACIONAL DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PLANAL) Y SE ENCARGA AL GABINETE SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SU PROMOCIÓN, DIVULGACIÓN Y COORDINACIÓN.**

-5-

**Art. 2°.-** Encárgase al Gabinete Social de la Presidencia de la República, la promoción, divulgación y la coordinación de la implementación del Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (PLANAL), a través de las Instituciones de la Administración Pública que integran el Gabinete Social, con el apoyo de los Gobiernos Departamentales y Municipales, así como del desarrollo y administración del Observatorio de la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SSAN) del Paraguay y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondan.

N° \_\_\_\_\_

**Art. 3°.-** El presente Decreto será refrendado por los Ministros del Interior, de Hacienda, de Justicia y Trabajo, de Educación y Cultura, de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas y Comunicaciones y por la Ministra de Salud Pública y Bienestar Social.

**Art. 4°.-** Comuníquese, publíquese y dese al Registro Oficial


Emisión de Decretos y Leyes  
 Secretaría General  
 Gabinete Civil  
[www.presidencia.gov.py](http://www.presidencia.gov.py)