

Documento para CEPPRO

Julio 1993

Ocampos, Genoveva, Ocampos, Lorena y Carlos Ortiz.

POLITICAS PARA PRODUCTORES RURALES

1. POLITICA AGRARIA

1.1. Política de Acceso al Mercado de Tierras

1.1.1. Oferta Potencial de Tierras

1.1.2. Modalidades de Acceso a la Tierra

1.1.3. Precio de la Tierra

1.1.3.1. Precio de Compra

1.1.3.2. Precio de Venta

1.2. Diseño de los asentamientos/colonias

1.3. Tramitación y Titulación

2. POLITICA AGRICOLA

2.1. Diversificación productiva

2.1.1. Diversificación productiva y políticas diferenciadas

2.1.2. Diversificación productiva y seguridad alimentaria

2.1.3. Diversificación productiva, expansión vertical y recursos naturales

2.1.4. Diversificación productiva y agroindustrias

2.2. Organizaciones de Productores

2.3. Financiamiento de la Producción Agropecuaria

2.3.1. Mecanismos formales de concesión de créditos

2.3.2. Crédito empresarial

2.4. Comercialización

2.5. Otro tipo de políticas específicas

2.5.1. Seguro Agrícola

2.5.2. Política de Precios o de Subsidios

1. Política Agraria

1.1. Política de Acceso al Mercado de Tierras

El reclamo campesino por tierras ha sido quizás uno de los fenómenos sociales y políticos más recurrentes y sensibles del proceso de transición. El mismo ha tenido también serias repercusiones ecológicas puesto que la demanda se centró casi exclusivamente en tierras boscosas consideradas "incultas" o no "explotadas racionalmente". En materia agraria, la intervención del Estado se ha movido más bien a la zaga de la misma iniciativa campesina, en un intento para atenuar los conflictos.

El reclamo del sector campesino por tierra se explica mientras sigan existiendo los siguientes factores:

- Una población rural creciente en términos absolutos, debido entre otros factores a la persistencia de altas tasas de fecundidad en el contexto rural y a la falta de políticas explícitas en materia de planificación familiar.
- la crisis de sistemas de producción dependientes de monocultivos y el proceso de degradación de los suelos, fenómeno que incita a migrar en búsqueda de tierras más fértiles.
- la atracción limitada de las ciudades como fuentes de empleo y las limitaciones y altibajos de la emigración hacia el exterior (Argentina).
- población con vocación para trabajar la tierra pero sin posibilidades reales o económicas de acceder a este factor de producción.
- Una frontera agrícola aún abierta debido a la presencia de latifundios con tierras ociosas o subutilizadas ¹ y/o con potencial para actividades agropecuarias y agroforestales.
- un sistema impositivo que no grave debidamente los inmuebles rurales, así como la renta presunta que debieran generar los mismos, cuyas tasas se eleven al margen de indiferencia de mantener la tierra ociosa, exceptuando las áreas boscosas y lagunas permanentes, así como lo establece la Ley 125/91.
- falta de un catastro completo y actualizado que otorgue datos fidedignos sobre la situación de las propiedades rurales con el objeto de atender de forma planificada y ordenada los reclamos por tierra.

No debe olvidarse que la demanda de tierras podría reducirse si existieran mejores condiciones de vida y producción en los lugares de origen, es decir, las antiguas colonias. En este sentido, se impone la constante búsqueda de un equilibrio en materia de apoyos y servicios destinados tanto a nuevos como a antiguos asentamientos. El afianzamiento y consolidación de los asentamientos campesinos reduciría la necesidad de avanzar sobre tierras cada vez más marginales, de escaso potencial agrícola y con crecientes problemas de aprovisionamiento en infraestructura y servicios.

¹

Para ampliar los límites de la frontera agrícola la política agropecuaria empresarial debe concentrarse en el incremento de la productividad, en especial los rendimientos por hectárea de los cultivos y del ganado, vía incorporación de tecnología con el objetivo de mejorar la competitividad e iniciar una vía más intensiva de desarrollo agropecuario.

Para enfrentar con eficiencia los reclamos campesinos por tierra, la intervención del Estado deberá superar su carácter puntual y errático. Deberán erradicarse los principales "cuellos de botella" que impiden el despegue de los nuevos asentamientos y que se originan principalmente en la falta de planificación de la política de asentamiento rural, lo cual se manifiesta en la: a) la falta de criterios en la selección de los solicitantes de tierras, b) inadecuación entre la oferta y la demanda de tierras, c) escasez de recursos presupuestarios, d) falta de selección de los asentamientos en base a estudios agro ecológicos previos, e) diseño de ocupación del espacio que no se adecua a las características agro ecológicas del terreno, y f) las carencias en la provisión de servicios básicos.

A esto se le suman los problemas de índole jurídica y administrativa que retardan la tramitación agraria y la hacen extremadamente ineficiente y onerosa. En este sentido cabría analizar la reestructuración del Instituto de Bienestar Rural (IBR) y su rol de intermediario entre propietarios de inmuebles rurales y los beneficiarios de la reforma agraria².

Por otro lado cabe señalar que para una política agraria planificada y de largo plazo es fundamental contar con un catastro rural³ completo y actualizado sobre la situación de la tenencia de tierra y el mercado de tierras en el país. El catastro no solo otorga un inventario de las propiedades sobre la base de datos exactos de localización, superficie, calidad de suelos; además permitiría identificar propietarios y sobre posiciones de títulos, contribuyendo así a una planificación del desarrollo regional y al reordenamiento territorial.

1.1.1. Oferta Potencial de Tierras

Las tierras que pueden ser afectadas para cubrir las necesidades de tierra de la población rural son:

² Uno de los artículos a modificar en la Ley 854 que establece el Estatuto Agrario es la delimitación de los beneficiarios de dicho estatuto, pues según el artículo 14 serán beneficiarias "los varones o mujeres que hayan cumplido diez y ocho años de edad, sean paraguayos o extranjeros, que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias o que se propongan formalmente a dedicarse a ellas", es decir el espectro es demasiado vasto y poco preciso.

³ La actualización del Sistema Nacional de Catastro está siendo realizada en el marco del proyecto del Banco Mundial "Racionalización del Uso de la Tierra", que cuenta con un financiamiento de USD 29 millones.

- propiedades rurales de personas del régimen estronista juzgadas por malversación de fondos del Estado
- bolsones fiscales aún existentes
- tierras ociosas o subutilizadas, llamadas también latifundios improductivos. Estas serían las que por facilidad de afectación deberían estar en primer lugar, sin embargo no siempre son las tierras más apropiadas por el potencial de sus suelos y ubicación.

Los programas de reforma agraria deben evitar la creación de nuevos asentamientos en tierras marginales, de escaso potencial agrícola. El otorgamiento de tierras debe guiarse por la oferta más que la demanda de tierras, de manera a planificar el acceso a las mismas y asegurar el futuro de los emprendimientos.

Por otro lado es de esperar que de ahora en más no se siga confundiendo lo "improductivo" con los bosques, de manera a intentar preservar lo que resta de recursos forestales. Aún así habrá que buscar las formulas para compatibilizar en el terreno equilibrio ecológico y justicia social. En este sentido la afectación de montes para nuevos asentamientos campesinos puede ser posible en la perspectiva de que en ellos se desarrollen sistemas agrosilvopastoriles. La idea de "producir y vivir con el monte" podría ser el motor de esta propuesta, siempre y cuando no se trate de reservas públicas y privadas, parques nacionales, cabeceras de cuencas hídricas y bosques en galería.

El cuadro siguiente muestra la cantidad de establecimientos entre 5 a 10 mil hectáreas y superiores a 10 mil hectáreas en la región oriental.

	Cantidad de Establecimientos	Superficie (miles de ha)
Mayores de 10 mil ha.	114	2.433.5
De 5 a 10 mil ha.	240	1.656.

La afectación de superficies mayores de 10 mil hectáreas es conveniente en términos de costo/beneficio ya que los costos y tiempo de tramitación, los costos de caminos e infraestructura y el precio de la tierra por hectárea son menores en grandes superficies. Los establecimientos con superficies entre 5 y 10 mil hectáreas son susceptibles de ser afectadas aunque como se observa en el cuadro anterior, la cantidad de fincas es en este caso del doble pero la superficie total se reduce en 40%. Esta situación se acentúa a medida que se reducen las superficies por debajo de 5 mil hectáreas pero además los costos fijos de afectación se incrementan en superficies pequeñas. De esta manera, existen diferentes aspectos en el tamaño de la superficie a ser afectada que deben ser tenidos en cuenta, además de otras variables como calidad, ubicación y el mecanismo de afectación.

Aproximadamente el 60% de los establecimientos (?) entre 5 y 10 mil hectáreas y especialmente las superficies mayores a 10 mil hectáreas se encuentran al norte de la Región Oriental (departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay y Canindeyú) donde existen 2.5 millones de hectáreas.⁴ En esta subregión del país se localiza una de las más bajas proporciones de tierras agrícolas: alrededor del 25%. No obstante existen tierras normalmente clasificadas como no aptas para agricultura (tipo IV inclusive V y VI) que de acuerdo a la restricción⁵ específica pueden ser utilizadas para actividades agroforestales combinadas con ganadería en pequeña escala. Por otro lado en esta subregión del país (a excepción de gran parte del Chaco) se tienen actualmente los mayores problemas de infraestructura vial y la mayor lejanía de los mercados principales. En contrapartida, los precios de la tierra son los más bajos.

1.1.2. Modalidades de Acceso a la Tierra

Existen varias modalidades para incrementar la oferta de tierras. Ahora bien, algunas de estas modalidades responden en mayor medida a mecanismos de mercado y otras a mecanismos inducidos por la intervención estatal.

Entre los mecanismos de mercado se tiene dos procedimientos, regulados por el IBR en lo que a delimitación de superficies, fijación de precios y oferta de infraestructura mínima se refiere.

a) Compra de tierras "limpias"⁶: Mecanismo utilizado en un 20%

	Cantidad		Superficie	
	Mayores de 10000	entre 5 y 10 mil	Explotac.>s a 10 mil ha (miles ha)	Explotac.e/ 5 y 10 mil (miles de ha)
Total Región Oriental	114	240	2.433.5	1.656.
Concepción	25	38	747.1	248.
San Pedro	13	42	277.3	301.
Amambay	20	34	413.1	242.
Canindeyu	7	17	142.6	107.
Resto de la Departamentos	56	109	853.4	758

Fuente:

⁴ El tipo de restricción que tienen y que esta dado por la subclasificación: e, erosión o susceptible de erosión; w, humedad excesiva (suelos hidromórficos) o inundables; s, somero, pedregoso, baja fertilidad difícil de corregir, salinidad o alcalinidad; y c, limitación climática.

⁶ En el léxico del IBR las "tierras limpias" son aquellas ofertadas por los dueños de la misma sin que haya sido denunciada o reivindicada por alguna comisión vecinal.

del total de compras efectuadas actualmente por el IBR. Tiene la ventaja que puede ser una negociación rápida, siendo el precio a pagar el de mercado y al contado. El inconveniente que puede presentarse es que la ubicación no sea de interés de posibles beneficiarios y que éstos no quieran trasladarse hasta ese lugar. Este mecanismo que actualmente es complementario, ya que es utilizado especialmente para resolver conflictos menores que requieren poca tierra, debe adquirir mayor importancia para anticiparse a la demanda de tierra y apoyar una política de planificación de asentamientos.

c) Colonización privada: Actualmente los requisitos y trámites para obtener la autorización para llevar a cabo una colonización privada son sumamente largos y engorrosos, pudiendo tener una duración superior a los 3 años. Es necesario desburocratizar al máximo este tipo de emprendimientos, agilizando los trámites y facilitando su realización. Las colonias privadas podrían ofrecer mayor transparencia en la compra y venta de lotes y contribuirían a reducirían al mínimo las arbitrariedades que se dan en el ámbito público.

El IBR debe reducirse a un organismo técnico con facultades de supervisión para el buen desempeño de este tipo de transacciones, lo que permitirá una mayor desburocratización de la Institución. Se deberán encontrar mecanismos más transparentes de regulación de precios, a fin de evitar las decisiones arbitrarias, pasibles de corrupción, y por lo tanto eliminar las distorsiones en el mercado de tierras. En este sentido el precio a concertar entre el IBR y el propietario debe ser cercano al precio de mercado. Para facilitar el acceso a los pequeños productores de ingresos mínimos, el Estado a través del IBR, puede subsidiar un porcentaje del precio y establecer que un porcentaje del loteamiento se reserve para pequeñas parcelas.

Entre las modalidades inducidas se tiene:

a) Imposición: aplicación de tasas impositivas que graven la renta agropecuaria y el inmueble, a niveles tales que no sea rentable mantener tierras ociosas o de baja productividad, exceptuando por supuesto de este concepto a reservas ecológicas.

b) Permuta y Donación. Estos pueden ser mecanismo complementarios de negociación entre propietarios y el IBR, a fin de dar solución a problemas en otras propiedades en conflicto.

c) Compra de tierras denunciadas por campesinos: En los últimos años éste ha sido el principal mecanismo de afectación de tierras (80%) por parte del IBR. En la práctica, es un trámite

más rápido que la expropiación, pero más lento que el de la compra de tierras "limpias". Este aspecto es muy importante ya que el tiempo que transcurre entre la solicitud de reconocimiento de la comisión vecinal hasta la ocupación física legal de los solicitantes ⁷ es excesivo y puede ser un factor desencadenante de invasiones, mecanismo de presión utilizado para lograr soluciones definitivas a casos demorados y conflictivos. El precio es aquí más bajo y los plazos son más largos que en el caso de compra de tierras "libres" pero dicho precio es más alto y los plazos más cortos que en el caso de expropiación. Además, el predio es el solicitado por los campesinos. Sin embargo no deja de ser un mecanismo poco recomendable si afecta derechos de propiedad y genera conflictos entre las partes. Con un buen conocimiento de la situación agraria vigente en el país y teniendo como meta una política planificada de acceso a tierras, lo aconsejable es que la oferta sea la que converja hacia la demanda.

d) Expropiación: En estos últimos años la vía expropiatoria ha encontrado sus límites en la oposición de los latifundistas, las indefiniciones en materia jurídica, las trabas e ineficiencias burocráticas. Tal parece ser que los conflictos agrarios tienden a ser resueltos por la vía de la negociación y la compra de tierras, pero este mecanismo a su vez se ve limitado por restricciones presupuestarias y la falta de planificación.

El mecanismo de expropiación "por causa de utilidad pública o de interés social" contemplado en la nueva Constitución debería ser adoptado una vez agotadas las instancias de negociación entre las partes tendientes a resolver los conflictos de tierra por medio de la compra o permuta del inmueble en litigio.

Lo anterior significa una adecuada planificación de este tipo de transacciones en función de la demanda real y esperada, así como reglas claras de fijación de precios y el aseguramiento de partidas presupuestarias destinadas a cubrir las erogaciones en materia de compra de tierras por parte del IBR. El recurso a este mecanismo debe ser generalizado para todos los inmuebles

⁷

Las demoras en la tramitación de los expedientes colectivos de solicitud de tierras se encuentran en la siguientes fases:

- reconocimiento de la comisión vecinal, (3 meses)
- relevamiento técnico preliminar (2 meses)
- decisión sobre la modalidad de afectación, (3 meses)
- negociaciones sobre la afectación, (6 meses)
- tiempo entre la compra y el inicio de trabajos de ingeniería (6 meses).
- mensura perimetral (4 a 6 Km. por día, puede llevar de 1 a 3 meses, de acuerdo al tamaño del predio y la cantidad de equipos de agrimensores que se asigna a la labor),
- diseño del asentamiento (1 mes)
- loteamiento (dos lotes diarios por equipo de agrimensor)
- censo, sorteo de lotes, asignación y ocupación (1 mes)

con características similares, comenzando por los latifundios de mayor tamaño. El recurso arbitrario y discriminatorio del mismo puede trabar aún más el proceso de tramitación agraria. Por otro lado, la expropiación deja de tener el carácter de "confiscación" cuando se establece una compensación o pago por las tierras al precio de mercado, mecanismo contemplado en la nueva Constitución.

Ahora bien una próxima modificación de la ley agraria debe contemplar un concepto diferente al mecanismo de expropiación por causa de interés social. No obstante si se opta por aplicar el mismo, su uso debe ser generalizado para todos los inmuebles con características determinadas, caso contrario se cae en un uso arbitrario y discriminatorio de este mecanismo. Por el contrario el carácter confiscatorio de la expropiación puede eliminarse mediante el pago a precio de mercado por el valor de la tierra en cuestión.

1.1.3. Precio de la Tierra

1.1.3.1. Precio de Compra al Propietario por parte del IBR

El gran desafío es el de cómo generar una mayor oferta de tierras disponibles para pequeños campesinos. En el caso del recurso a mecanismos de mercado y no inducidos, un punto esencial es el acuerdo sobre el nivel del precio entre una entidad reguladora (IBR) y el propietario del inmueble rural. El precio a acordar debe ser cercano al precio de mercado. En caso contrario el propietario estará más interesado en vender a otro comprador que ofrezca mejor precio, reduciéndose las ofertas de tierra para fines de la reforma agraria.

En el caso de las expropiaciones, la nueva Carta Magna establece que la ley "garantizará el previo pago de una justa indemnización, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria"⁸. Sin lugar a dudas el pago previo es un elemento que otorga racionalidad al proceso de tramitación agraria, pues permite conciliar intereses particulares y sociales o nacionales, quitándole el carácter de "confiscación" a la expropiación y facilitando los trámites correspondientes.

Del mismo modo, en el caso de compras de tierras el nivel de

⁸ La cuestión de extensión máxima de tierra de que puede ser propietaria una sola persona, natural o jurídica contemplada en el Art.6 de Estatuto Agrario tendrá que ser objeto de estudios técnico-económicos tendiendo en cuenta aspectos tales como condiciones agro ecológicas, renta real o presunta, tecnologías disponibles pero sobre todo, las densidades demográficas según regiones que han variado sustancialmente en 30 años (Ocampos: 1993).

precios a acordar debe acercarse al precio de mercado, caso contrario los costos de transacción se elevan innecesariamente y se evita caer en un uso arbitrario y puntual de tal procedimiento.

Ahora bien, para determinar el precio de mercado se debería encontrar un mecanismo técnico que precise el valor real de la tierra, libre de sobre valoraciones como consecuencia de factores circunstanciales o de afanes especulativos.

1.1.3.2. Precio de Venta al Beneficiario

El precio de la tierra a determinarse en el momento de la habilitación de la colonia debe ser cercano al precio de mercado más los gastos de mensura perimetral y titulación. Para asentamientos de pequeños productores rurales se debe contemplar años de gracia, a partir de los cuales se irá pagando a plazos. Para las ventas a plazos deberán utilizarse mecanismos de indexación adecuados como ser tasa de inflación.

Para pequeños productores con ingresos reducidos el Estado debe establecer mecanismos de subsidios vía presupuesto fiscal, más aún en una etapa previa a la liberalización de precios de la tierra por equiparación de valores fiscales a valores de mercado y en el caso en que los precios no guarden relación con la rentabilidad agrícola. Es necesario establecer mecanismos precisos de subsidio a la demanda, que pueden también ser operacionalizados adecuadamente en las colonias privadas. En este caso la intervención estatal deberá concentrarse en asegurar la eficacia y eficiencia de dicha operacionalización.

Sin lugar a dudas un esquema más organizado y planificado de distribución de tierras, que permita el acceso a la propiedad rural, sólo tiene razón de ser y consistencia si los productores rurales tienen la posibilidad de obtener niveles de ingresos que permitan excedentes que puedan ser reinvertidos en la compra del lote.

1.2. Diseño de los asentamientos/colonias

El diseño de los asentamientos, es decir, la disposición de los lotes, la ubicación de núcleos urbanos y el trazado de los caminos deben efectuarse respetando las características agro ecológicas del terreno. Es necesario prever áreas de reservas forestales imprescindibles para la preservación del ecosistema, especialmente en tierras en pendientes pronunciadas y para preservar los cursos de agua. Esta planificación debe ser un paso previo a la instalación de los beneficiados y tanto en el diseño como en la distribución de lotes y en la implementación de la infraestructura básica deberá buscarse la más amplia

participación de los mismos.

1.3. Tramitación y Titulación

La reforma y actualización de la legislación agraria -en especial, el Estatuto Agrario-, la reestructuración del IBR y la reformulación de su rol como intermediario en la compra y venta de tierras, imprimirán reglas de juego más claras y transparentes en el proceso de reforma agraria, lo que permitirá allanar el camino de la tramitación agraria y facilitar la concertación para resolver los conflictos agrarios.

Los programas de saneamiento de la tenencia deben adoptar procedimientos expeditivos que agilicen la titulación -mensuras, información sobre precios y condiciones de pago-. En este sentido un esquema privado de oferta de tierras con la debida regulación y supervisión del Estado, especialmente en el caso de los pequeños productores, agilizaría y dinamizaría el acceso a la tierra, pues reduciría la burocracia excesiva, con altas posibilidades de comportamientos corruptos.

En lo que a los programas de asentamientos se refiere se debería modificar el esquema actual en el cual no existe ningún registro o contrato con el IBR, produciéndose desde el inicio una situación informal, que escapa a todo control y no otorga seguridad a los beneficiarios al no establecerse compromisos mutuos. Este contrato inicial debe establecer claramente las formas de pago, incluyendo años de gracia y plazos. El otorgamiento de un título provisorio luego de abonar el 50% del compromiso puede facilitar el acceso a fuentes de financiamiento.

Un efectivo programa de regularización de la tenencia en el caso de pequeños productores campesinos tendría por finalidad el incentivar las inversiones prediales y facilitar el acceso a créditos y otros servicios. Al garantizarse así las necesarias inversiones prediales en, por ejemplo, recuperación de suelos desgastados y erosionados, en reforestación y otras mejoras se podría asegurar una productividad ampliada y sostenida, reduciendo con ello la necesidad de migrar.

2. Política Agrícola

2.1. Diversificación productiva

Difícilmente se logre la reactivación agrícola de manera sostenible sin una profunda reorientación de la actividad económica, teniendo en cuenta los impases del modelo agro exportador y las carencias y necesidades de la mayoría de los productores rurales. No se puede esperar atacar los problemas de desempleo y de escasa productividad del trabajo sin modificar el actual sesgo de las políticas económicas y sectoriales en contra del sector rural.

Existe aún un margen considerable para la expansión y el aumento de la productividad agrícola siempre y cuando, aprovechando adecuadamente las ventajas comparativas del país, se reoriente la actividad sectorial hacia la diversificación productiva a fin de asegurar el consumo interno de alimentos y reforzar y ampliar los vínculos con las agroindustrias, lo que permitirá también exportar productos diversos con mayor valor agregado.

La meta de la diversificación productiva será más factible de lograr si se prioriza el potencial y las funciones típicas de la economía campesina (alimentos para el autoconsumo, ingreso/empleo para la familia generando materias primas e insumos para el mercado). Esta puede encontrar en la diversificación productiva una revalorización y proyección mayor con respecto a su participación en la satisfacción de necesidades alimentarias, en la reactivación económica, en la integración regional y en la preservación del medio ambiente.

La problemática que se plantea entre la diversificación y la necesaria especialización que conlleva la agroindustria se puede resolver sobre la base que la producción primaria debe ser diversificada siendo su destino: 1) el consumo en la finca y la misma comunidad que a la vez puede generar industrias rurales y especialmente actividades de comercialización, 2) la comercialización en fresco a través de intermediarios o de comercialización conjunta y 3) la agro industrialización "especializada" de algunos productos vendida por comités de comercialización conjunta acortando los mecanismos de intermediación. Además, la diversificación no se refiere solamente a cultivos sino a actividades que se amplían cuando las organizaciones de productores asumen la administración terminal del crédito y otras actividades no agropecuarias. Incluso una relativa especialización a nivel de micro regiones podría ser vista como producciones diversificadas a nivel nacional.

La diversificación tiene la ventaja que fragmenta los riesgos de mercado y naturales de la agricultura (climáticos, plagas, etc.) -ahora dependientes del algodón- y optimiza el uso de los recursos (mano de obra y tierra) que dispone el productor de

acuerdo a las posibilidades del calendario agrícola, lo cual supone la programación del uso de los mismos y los beneficios agronómicos de las rotaciones. También se debe incorporar un enfoque que integre los procesos agrícolas entre sí y con los sistemas pecuarios y forestales, interacciones que pueden ser fuente de ventajas comparativas.⁹

El reto consiste en equilibrar la producción exportable, el suministro de insumos a las agroindustrias y la seguridad alimentaria, disminuyendo así la vulnerabilidad externa y todo ello, en el marco de una mayor atención al impacto ecológico de las decisiones económicas.

En el marco de la integración regional habrá que asegurar de algún modo la expansión del mercado "interno", más aún cuando existe una importante población campesina que puede asegurar una oferta diversificada de alimentos, contribuir a la sustitución de alimentos importados y constituirse en el sustento del fortalecimiento de los vínculos entre agricultura, agroindustrias y servicios.

2.1.1. Diversificación productiva y políticas diferenciadas.

El impulso a la producción diversificada y sostenible requiere de un clima económico que propicie la inversión de esfuerzos en el mismo proceso productivo y, como complemento, favorezca las inversiones en agroindustrias, procesadoras de alimentos y materias primas.

Puesto que las circunstancias imponen una intervención estatal selectiva y más eficiente, es necesario descartar aquellas medidas compensatorias o subsidios que apuntalan más bien el acopio y comercialización y que inducen a la adopción de tecnologías intensivas en capital -mecanización que ahorra trabajo y que compacta suelos-, o la expansión de la ganadería extensiva.

La promoción y adopción de nuevas alternativas productivas -alimentos pero también, productos tropicales, hortifruticultura- requiere fundamentalmente de la readecuación y reorientación de las políticas de crédito y de investigación agrícola; la regularización de la propiedad; la adaptación y difusión de tecnologías apropiadas al contexto campesino -intensivas en mano de obra y de baja utilización de insumos costosos-, además de una mayor información sobre mercadeo, comercialización, precios, evolución y perspectivas de la

⁹

Un productor puede no ser competitivo en la producción de maíz, caña dulce o maní; sin embargo, puede ser en los siguientes productos integrados: a) maíz choclo, grano para alimentación humana, grano para alimentación animal, forraje verde y esquilmos, cobertura, etc. b) caña de azúcar para forraje, azúcar morena, miel, rapadura, etc. c) aceite de maní, forraje, maní fresco, rapadura con maní, etc.

demanda.

Para superar los principales cuellos de botella que impiden el aumento de la productividad y de la competitividad de la agricultura en pequeña escala se requiere de información actualizada y desagregada por regiones y municipios que resuman los conocimientos sobre infraestructura, recursos, prácticas y servicios existentes, y un catastro múltiple permanentemente actualizado que incluya aspectos tales como zonas agro ecológicas, tipos de suelo y potencial productivo.

La necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas y sostenibles exige oportunidad y previsión. En este sentido, es necesario una amplia y actualizada información que permita prever el comportamiento de la economía internacional, regional y nacional, así como identificar oportunidades de inversión y las reales potencialidades que se generan en nuevas tecnologías -a través de la experimentación previa a su incorporación a la fase de producción en escala familiar o comercial- y su impacto en el uso de recursos naturales.

2.1.2. Diversificación productiva y seguridad alimentaria

Para satisfacer la demanda de energía alimentaria, que se estima en el orden de 2750 a 3000 calorías por persona para el año 2010, la oferta de alimentos del país debe crecer entre 2.5 y 3% anual, en el período 1990-2010. Ese ritmo podría ser mayor si además se requiere ampliar la participación de los productos alimentarios en las exportaciones o sustituir algunos alimentos importados, de manera a disminuir los actuales saldos comerciales negativos.

La diversificación productiva debe apuntar a una creciente **seguridad alimentaria de manera a lograr niveles** adecuados de suficiencia y autonomía. La suficiencia en materia de seguridad alimentaria significa satisfacer la demanda interna pero también el autoconsumo en el caso de los mismos productores directos. La autonomía asegura alimentos de mayor valor nutritivo -leguminosas, cereales, leche, huevos y legumbres- de manera a lograr una dieta más equilibrada y reducir los niveles de desnutrición en el campo.

La diversificación productiva que apunte a equilibrar producción de alimentos para el mercado interno y la producción para la exportación podría constituirse en el eje de la seguridad alimentaria futura. Teniendo en cuenta la actual distribución y uso de la tierra, la misma no sólo requiere un manejo más intensivo y sostenible¹⁰ de los suelos sino también

¹⁰ La producción sostenida significa conservación, renovación y protección de los recursos naturales.

la recuperación de las pasturas implantadas para fines agrícolas. Por cierto que un incremento de la productividad en la actividad ganadera contribuiría en mayor medida a liberar tierras con potencial agrícola.

El posible curso de los acontecimientos -perspectivas macroeconómicas, precios internacionales, niveles de proteccionismo de los países del norte-, sugiere que difícilmente en los años venideros la expansión de las oleaginosas y del trigo pueda seguir siendo el eje del crecimiento agrícola y del incremento de la disponibilidad de alimentos.

Es necesario rescatar y revalorar el tradicional papel de los productores campesinos en la provisión de alimentos, a través de incentivos apropiados para viabilizar alternativas productivas, intensivas en trabajo y lo suficientemente diversificadas para garantizar la sostenibilidad de la actividad agrícola, pero también reducir riesgos y asegurar ingresos.

La presencia campesina constituye una "ventaja comparativa" en la medida que permita mantener costos de producción a niveles que aseguren la competitividad de la producción local de alimentos. La producción doméstica tiene una fuerte ventaja sobre la importación de alimentos en especial debido a su incidencia en la generación de empleos rurales. También, las distancias menores inciden en los costos de transporte y por lo tanto en la fijación de los precios al consumidor, aunque se trata aquí de una ventaja comparativa a potenciar dado el lamentable estado de la red interna de caminos, especialmente los caminos vecinales y troncales que conducen a las comunidades campesinas.

Hasta tanto no se llegue a la armonización de políticas macroeconómicas y consecuentemente de las políticas cambiarias se debería encontrar mecanismos para proteger a la producción nacional de la utilización de devaluaciones constantes de los países vecinos que frente al desmantelamiento arancelario intrazonal deje sin posibilidades de competencia en igualdad de condiciones a la producción local. Así también teniendo en cuenta la situación de país de "menor desarrollo relativo" entre los países del MERCOSUR, se deberían negociar la posibilidad de mantener políticas arancelarias selectivas y estacionales para ciertos productos agropecuarios no procesados. Este tipo de medidas debería por lo tanto aplicarse selectivamente y con la principal finalidad de proteger los ingresos de los productores directos, en especial en periodos de fuertes disparidades en las políticas macroeconómicas entre los países miembros.

2.1.3. Diversificación productiva, expansión vertical y producción sostenible

La meta de la reactivación y reconversión agrícolas sólo podrían asegurarse si se apunta hacia sistemas de producción integrados, intensivos en trabajo y renovables en el tiempo, que garanticen mejores niveles de empleo e ingresos a los productores directos y que permitan frenar el deterioro de los recursos naturales.

La expansión vertical o el aumento de rendimientos constituirá en el futuro el elemento clave de expansión agrícola. En el sector de pequeño productores campesinos, una producción más intensiva implica un mayor recurso a prácticas que incorporen y combinen cultivos forrajeros, leguminosas, producción animal, reforestación y técnicas de conservación de suelos. El fortalecimiento y expansión de sistemas integrados agrosilvopastoriles asegurarían la producción ampliada sobre bases sostenibles.

En el caso de la ganadería extensiva, que actualmente ocupa la mitad del país, es necesario intensificar el uso de la tierra, con una expansión de cultivos forrajeros y pasturas implantadas y mejoras en el manejo del ganado. Esto también permitiría liberar tierras que pueden ser objeto de reforma agraria y de un uso más adecuado.

Se trata de priorizar aquellas inversiones y métodos que forman parte del acervo cultural campesino aunque pueden presentar diferentes grados de alteración -asociación y rotación de cultivos- o que han sido probados con éxito en otras latitudes de características agro ecológicas similares -labranza mínima o cero, curvas de nivel, abonos verdes- y que aseguran cobertura vegetal y la restitución de nitrógeno a los suelos, evitándose así una constante pérdida de fertilidad.

Una mayor combinación de actividad agrícola y ganadera en pequeña escala puede contribuir a generar sistemas de manejo de suelos integrados, menos dependientes de insumos importados y por lo tanto más renovables en base al propio esfuerzo campesino.

Sólo una utilización más racional de los recursos disponibles que también se acompañe del acceso a nuevos mercados e ingresos alternativos permitirá una mejor distribución y complementación del trabajo al interior de las familias campesinas así como absorber el subempleo estacional. Todo esto contribuirá, por ejemplo, a reducir la necesidad de seguir deforestando para compensar el deterioro de los suelos o producir carbón a falta de una alternativa mejor.

2.1.4. Diversificación productiva y agroindustrias

La agro industrialización en pequeña y mediana escala sólo puede prosperar en base a una estructura productiva más ampliada y diversificada, así como, recursos humanos mejor informados, preparados y organizados.

Es necesario estimular las inversiones en pequeñas y medianas agroindustrias rurales como complemento de la actividad agropecuaria de manera a posibilitar la reducción de las pérdidas poscosechas, mejorar la utilización de subproductos agropecuarios y forestales, y generar productos con mayor valor agregado.

Por otro lado se deberá potenciar y mejorar desde el punto de vista de los productores campesinos las relaciones con las agroindustrias actualmente existentes en el país. Esta relación puede tener un gran potencial de desarrollo por las siguientes razones:

a) Integra a cerca de 200 mil productores ¹¹ vinculados por relaciones contractuales con distintos niveles de formalidad y habituados a producir cuando se cuenta con mercado seguro y se obtienen anticipos, aún sin tener prefijado el precio del producto.

b) Es importante dinamizar, mejorar y potenciar esta relación,

¹¹ Los datos desagregados por rama pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Cadenas Agroindustriales	Cantidad de Productores con contratos		
	de compra-venta		con las coopera- tivas
	sin	con	
	anticipos	anticipos	
Algodón	9.322	168.000	13.342
Caña de Azúcar (para azúcar)	3.000	26.000	
Trigo	2.500	800	600
Tabaco		7.500	
Yerba Mate	172	19.550	70
Ganadería especializ.de leche	16.191		2.000
Frutas y hortalizas		5.000	
Arroz	600	850	
Ganadería de carne	20.000		30
Aceites esenciales		30.000	
Soja	16.000	7.500	2.500
Tung	402	4.365	300

Fuente:

pues la agroindustria es un nexo seguro del productor primario con el mercado. La agroindustria detecta los mercados, realiza la inversión en instalaciones fabriles y de almacenamiento, induce a producir por medio de anticipos (créditos en dinero y especie) y asegura canales de comercialización.

c) Este vínculo entre productor primario y agroindustria que de hecho se da en Paraguay de manera generalizada, puede además convertirse en un agente de innovación e incorporación de tecnología y de asesoría técnica al productor, modalidad que hoy en día es escasamente utilizada, pero podría potenciarse mediante un trabajo conjunto y coordinado con los centros de asistencia técnica y de innovación tecnológica.

d) El hecho de no existir una situación oligopsónica generalizada (especialmente en el caso del algodón) y por lo tanto existir una cierta competencia entre agroindustrias por la materia prima¹², podría ser una ventaja para los productores primarios, si se logra mejores esquemas de organización.

2.2. Organizaciones de Productores

Para que los campesinos puedan participar en la identificación de prioridades, en la gestión y evaluación de los programas y proyectos específicos, en el acceso más directo y menos oneroso a los servicios y bienes públicos que éstos generen y, en especial, enfrentar las intermediaciones y especulaciones desmedidas, reteniendo en provecho propio una parte creciente del valor producido es necesario fortalecer las organizaciones locales y regionales campesinas.

Además del apoyo al fortalecimiento de la gestión social y económica de las organizaciones campesinas, la racionalización y descentralización de la administración pública, el fortalecimiento de los municipios y gobernaciones en la gestión de programas de desarrollo ??, una más estrecha y constante colaboración entre organismos públicos y privados contribuirán sin lugar a dudas a que los recursos destinados al desarrollo rural lleguen efectivamente a destino y que los esfuerzos e iniciativas concretas sean más fructíferos.

2.3. Financiamiento de la Producción Agropecuaria

2.3.1. Mecanismos formales de concesión de créditos

¹² por lo menos no hay conductas oligopsónicas evidentes ni acuerdos de fijación de precios de compradores que sean muy sólidos, debido al volumen y bajo margen de la comercialización de algodón, los volúmenes de exportación, la elevada capacidad de las empresas y los contratos ya efectuados con el exterior.

El actual sistema de crédito de carácter formal para pequeños productores rurales no cubre ni se adecua a las necesidades del sector. El apoyo crediticio público se realiza a través del BNF y del CAH, instituciones que atraviesan por graves problemas financieros, producto de políticas crediticias erróneas, con tasas de interés subsidiadas, altos costos administrativos y pocas posibilidades de atender con modalidades financieras adecuadas las necesidades de este sector.

Los bancos privados tampoco cubren al sector campesino debido por un lado al bajo monto de las operaciones, el alto riesgo que representan y la imposibilidad de contar con garantías reales, y por el otro a la falta de instrumentos financieros innovativos para enfrentar adecuadamente tales factores.

Los recursos crediticios deben asegurarse por distintos mecanismos que se refuerzan mutuamente: elevando la capacidad de ahorro interno y de acceso a fuentes externas de financiamiento (recursos frescos) y asegurando la recuperación de los préstamos.

Actualmente se tiene conocimiento de dos propuestas concretas, que innovan la atención a este sector y que introducen modificaciones en las entidades financieras públicas de desarrollo: el Proyecto de Organización del Sistema de Crédito agropecuario Campesino (Proyecto FIDA) y la creación de una Unidad de Segundo Piso (Proyecto BID/BCP).

El Proyecto FIDA además de crear un Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) que sea el organismo rector y ejecutor de la política crediticia al sector campesino, pretende paralelamente reestructurar las instituciones financieras públicas existentes, rescatando el BNF como un banco de crédito al sector campesino y transformando al CAH en institución bancaria desligada de la burocracia estatal (Banco de Crédito Campesino). Con esto se asegura la existencia de un mínimo de ventanillas de primer piso para un arranque del sistema.

La propuesta BID/BCP consiste en la creación de una Unidad de Segundo Piso (UTP) para el sector productivo nacional, pudiendo incluirse programas especiales para el sector campesino. En forma temporal el organismo ejecutor será el Banco Central, hasta que otro ente técnico estatal esté en condiciones de poder administrar los diferentes proyectos. El mecanismo consiste en recibir fuentes de financiamiento internos y externos (entre las cuales se incluyen las provenientes de organismos multilaterales). Los recursos son transferidos al BCP (previo convenio entre esta institución y el Ministerio de Hacienda). El BCP transfiere los recursos a las instituciones financieras intermedias (IFIS) de primer piso que califiquen de acuerdo a los criterios de la Superintendencia de Bancos y

suscriban previamente un contrato de préstamo con el BCP. Siempre que se considere oportuno los fondos del Programa podrán rotar. Este programa incluye un componente para asistir técnicamente a las IFIS participantes.

Ambas propuestas tienen el objetivo de aprovechar todas las ventanillas o canales de crédito existentes. Aunque en el caso de la segunda propuesta (BID/BCP) sólo serán elegibles aquellas que reúnan las condiciones de solvencia exigidos, garantizándose de esta forma la continuidad del programa y la buena utilización de los recursos. En ambas propuestas las instituciones financieras existentes canalizaran directamente a los beneficiarios finales los fondos provenientes de la banca mayoritaria de segundo piso sea FDC o UTP.

La propuesta FIDA se caracteriza por especializarse exclusivamente en el sector campesino, mientras la UTP tendrá la capacidad de administrar al mismo tiempo varias líneas de financiamiento destinadas al sector productivo del país, entre las cuales se encontrarían también el sector campesino. El concepto de la UTP no es el de una institución especializada en un sólo sector sino el de contar con carteras especializadas. Esta segunda propuesta tiene la ventaja de operar a escala, no reducirse sólo en una especialización, lo que reduce los costos de administración, abaratando en esta fase (banca de segundo piso) el costo del crédito para el beneficiario final.

La ventaja de la segunda propuesta (BCP/BID) radica en el hecho de que la UTP puede operar con poco número de funcionarios, mientras que la propuesta FIDA además de la reestructuración de las instituciones financieras estatales, crea una burocracia más. En la propuesta BCP/BID queda más explicitada la forma de administrar los créditos (tasas de interés, plazos y otras modalidades financieras) que garantizaran mayor continuidad de los programas.

Ahora bien en ambas propuestas no queda muy claro cual será la tecnología financiera que permita acceder a los beneficiarios objeto de los programas, en especial si se trata de pequeños productores rurales dispersos geográficamente y con necesidades crediticias muy peculiares. En el caso del FDC se menciona la utilización de grupos para la mejor comercialización y recuperación de préstamos, aunque no se explica la metodología a ser aplicada.

De la propuesta BID/BCP se infiere que existirán fondos especiales para asistir técnicamente a las IFIS sobre metodologías especiales a utilizar. En este sentido se entiende que las modalidades financieras se ajustaran al flujo financiero del propio sector productivo y se ajustaran así a las necesidades y particularidades de cada sector.

En este sentido cabe recalcar la importancia clave de la tecnología financiera alternativa a aplicar. En este sentido la asistencia técnica que se deberá prestar a las IFIS es fundamental para el éxito de los programas, el cual se evaluará por el grado de cobertura del sector objeto del crédito -pues lo que interesa es llegar al beneficiario final- y el nivel de tasas de morosidad, que garantizaran la continuidad del programa.

La tecnología financiera para pequeños productores deberá contemplar programas de crédito múltiples. Los términos del préstamo se adecuaran a la capacidad de producción de los pequeños productores, a fin de reactivar y reorientar la actividad agrícola superando así la actual dependencia de unos pocos cultivos y el riesgo proveniente de las fluctuaciones de precios.

El acceso a recursos financieros flexibles permitirá que los pequeños productores puedan optar por inversiones en cultivos temporales como perennes de ciclo largo, en reforestación o en recuperación y conservación de suelos -terrazas, curvas de nivel- y, por lo tanto, desarrollar sistemas diversificados de producción agrosilvopastoril. La lógica de adjudicación de créditos debe adaptarse a una demanda diversificada, producto de sistemas productivos más complejos y trabajo intensivos. Los montos y plazos deberán regirse por la actividad que se financia y admitir la combinación de actividades agropecuarias y forestales.

Los créditos para múltiples propósitos, en tiempo oportuno, a mediano y largo plazo deberán apuntar también a que los pequeños productores puedan contar con una infraestructura -silos, galpones, depósitos- que les permita preservar sus cosechas de las inclemencias climáticas, negociar en mejores condiciones sus ventas y aumentar su capacidad operativa.

Los programas de crédito y asistencia técnica deben a su vez propiciar la organización de los pequeños productores como un medio práctico y eficiente para mejorar su acceso al mismo, facilitando la reducción de los costos operativos en el marco de la reconversión productiva y de una inserción más justa y favorable en los mercados.

En principio, los gastos administrativos pueden ser controlados si se reduce el crédito individual y, en contrapartida, se aumenta el número de operaciones hacia las organizaciones de productores. Con ello se facilita la ampliación de la cobertura pero también se reducen los riesgos y se evita el sesgo en favor de los mejor dotados.

Los fondos rotativos otorgados a grupos solidarios comunitarios, así como propone el proyecto FIDA, que deben ser recuperados en forma incrementada para volver a reinvertirlos en otros grupos solidarios, pueden generar un sistema de control social que si se acompaña de un buen diagnóstico y seguimiento suelen ser efectivos, ya que el no cumplimiento afecta la capacidad global del grupo de seguir recibiendo créditos.

Las tasas de interés positivas no son necesariamente un obstáculo para el uso de créditos por parte de los pequeños productores -éstas serán siempre menores que las tasas de interés usurarias-, toda vez que se amplíe la cobertura del crédito institucional, que se ajusten los montos desembolsados a la capacidad productiva y de retorno de los pequeños productores, que se reduzcan los costos operativos que guardan relación con la centralización de los procedimientos y la ineficacia institucional y que se controle la inflación.

La transparencia de los mercados supone reducir los márgenes de la intermediación financiera y comercial apuntando con ello a mejorar tanto los precios de los productos que se ofertan como los ingresos de los productores.

En última instancia, la capacidad efectiva de devolución está dada por la capacidad productiva de los solicitantes del crédito. Por lo tanto, un sistema de garantías efectivo no se resuelve estrictamente a nivel del sistema crediticio institucional, sino más bien depende de la capacidad de gestión y administración de los grupos y organizaciones y de orientaciones adecuadas en materia tecnológica, productiva y de mercados.

En lo que al futuro de instituciones estatales como el BNF y el CAH se refiere, las propuestas arriba señaladas concuerdan en la necesidad de reestructurarlas. El FIDA en especial enfatiza esta opción teniendo presente que estas instituciones cuentan con una mayor distribución territorial de ventanillas en todo el país. Sin embargo no se explicita suficientemente la metodología de reestructuración.

Sin lugar a dudas la introducción de bancos de segundo piso y la utilización de las IFIS existentes para competir por los fondos disponibles, generará una necesidad de racionalizar la operatividad de las instituciones estatales a fin de reducir sus costos administrativos. Para aprovechar las ventanillas ya existentes, una alternativa sería licitar la administración de las mismas a IFIS interesadas. Por otro lado si se logra llegar a pequeños productores con la provisión de créditos, facilitaría también las posibilidades de realizar ahorros

financieros por medio de dichas instituciones, sin necesidad de crear una banca especializada en este sector.

2.3.2. Crédito empresarial (Acopiadores, desmontadoras)

El sistema de anticipos, que actualmente se encarece altamente por la larga cadena de intermediación, puede ser muy positivo¹³, a condición de que se instrumente un sistema de comercialización conjunta para evitar condiciones de monopsonio en la intermediación¹⁴. Este sistema puede ser una forma de

¹³ En la relación tradicional entre la agroindustria y los productores prevalece la vinculación a través del crédito que canalizan a través de los acopiadores, a quienes los campesinos se comprometen a entregar la producción cuando se efectúe la cosecha. A nivel nacional en el caso del algodón, de los productores que reciben crédito, el 63% de los mismos lo hacen del comerciante acopiador, proporción que se incrementa al 71% si se consideran los predios de menos de 20 ha. La intermediación se basa también en la no disponibilidad por parte de los campesinos de infraestructura de almacenamiento y transporte. Otro aspecto que presiona al productor para vender rápidamente su producto es la necesidad de tener liquidez para solventar sus gastos normales y para pagar deudas de almacén de consumo, actividad que muchas veces es parte del mecanismo de acopio.

¹⁴ Cuando por razones financieras, de localización y escala participan varios intermediarios entre el productor y la desmotadora, se produce el fenómeno del ensanchamiento de los márgenes de comercialización y la reducción del precio recibido por el productor. Se ha estimado que alrededor del 40% de la producción se comercializa a través de acopiadores locales, ubicados en la zona de producción (distrito o compañía). Otro hecho vinculado a lo anterior es que la cadena numerosa hace menos sensible frente a las variaciones de precios cuando estos suben y muy sensibles cuando bajan durante el periodo de cosecha y venta.

El traslado de los márgenes hacia atrás -en contra del productor primario- puede ser explicado por las condiciones de comercialización ya mencionadas y además porque el costo de oportunidad de los recursos propios es muy bajo o directamente no tiene cultivos alternativos de renta. De esta manera, el pago que se hace a sí mismo el productor está por debajo del valor de mercado de la tierra y del trabajo.

La tendencia del margen promedio de comercialización entre el productor y la desmotadora se ha mantenido estable y alrededor del 25% desde mediados de los setenta hasta fines de los ochenta, sin embargo en los últimos años el margen muestra una tendencia decreciente por debajo del 20%.

Los acopiadores establecidos territorialmente presentan poca o nula competencia ejerciendo en algún grado un poder monopsonico en la compra del algodón o monopolico en la provisión de crédito o en la venta de insumos. El recargo en el costo del dinero, se presenta encubierto, dado que el acopiador no cobra el interés en dinero sino recargando precios en los insumos y mercancía de consumo familiar que le vende al agricultor y exigiendo simultáneamente el compromiso de la entrega de la producción a determinados precios. Este último acto se considera como amortización del capital y pago de intereses. A cambio, el acopiador ofrece un trato directo, sin tramitaciones burocráticas y el pago en especie. Lo que se observa es que el crédito del industrial exportador hacia los acopiadores es del orden del 24% anual y que el mismo llega al productor a un costo entre 70 a 100% de interés en igual periodo. En este porcentaje también se incluye el riesgo por incobrables que es muy alto debido a que opera con un solo producto, en la misma zona y con el mismo clima. De esta manera, no es difícil entender que si el gasto financiero representa para el agricultor el 33% de sus costos (excluida la mano de obra), las medidas que tiendan a perfeccionar el sistema de crédito tendrán seguramente, un impacto importante en los costos finales del productor y en la competitividad de la industria (Buchi p. 68-69).

Con esta modalidad operativa, los acopiadores aseguran el abasto a la agroindustria de la que son

acortar el tramo y consecuentemente el margen entre la agroindustria y el productor. Estas nuevas formas de relación entre la agroindustria y los productores pueden ser: comercialización organizada, comercialización conjunta, comercialización directa y producción-comercialización integrada.

a) En la comercialización organizada y la conjunta, la finca del productor se halla inserta en un programa especial de producción-comercialización que tiene como objetivo eliminar la intermediación de los acopiadores y negociar directamente con las desmotadoras. Es el caso de los socios de cooperativas de ahorro y crédito, integrantes de organizaciones campesinas o beneficiarios de programas de promoción encarados por ONG que trabajan con campesinos. La cantidad de productores que utilizan esta modalidad es de aproximadamente 5% del total de productores: 12.303 que reciben crédito y 13342 que venden a las cooperativas y alrededor de 2000 campesinos que trabajan con ONG en programas de crédito y almacenes de consumo. La producción comercializada conjuntamente no debe ser mayor al 15% (STP p. 45).

El mecanismo fundamental consiste en otorgar crédito para semillas e insumos, y un crédito de "aguante" que permita a los productores retardar las ventas hasta obtener mejores precios.¹⁵ Además, las operaciones de grandes volúmenes y de productos clasificados antes de la venta, permite acceder a las bonificaciones establecidas por las desmotadoras para dichos casos, lo que mejora el precio promedio.

La viabilidad de este sistema de comercialización está relacionada, en gran medida, con la emancipación alcanzada en la compra de artículos para el abastecimiento familiar a través de almacenes de consumos atendidos por los miembros de la organización, lo que les libera de la necesidad de recurrir a los acopiadores para este objeto, y les permite adquirir las provistas a precios más bajos que en el comercio. Con ello se consigue reducir considerablemente la demanda de financiamiento

mandantes, además de vender algunos insumos (los anticipos suelen ser semillas y plaguicidas) y productos de consumo, sin que proporcionen asistencia técnica. El riesgo que corren los acopiadores es que no le entreguen el producto ya que hay compradores libres (*freeriders* que no anticipan a los productores) o que se malogre la cosecha. Sin embargo, como el productor carga con una buena parte de los costos del cultivo, la pérdida la resiente en esa proporción.

El convenio entre el productor y el acopiador (a veces almacenero o camionero) es informal ya que no se realiza en base a algún instrumento con el que eventualmente pueda ser demandado el productor. Sin embargo, el compromiso de pago está fundado en tradiciones de cumplimiento por parte de los campesinos, en el hecho que la deuda es reconocida por el juez de paz de la región y porque un no cumplimiento implica problemas para recibir anticipos y lograr vender la producción del principal producto de renta.

¹⁵ En el ciclo 91/92 este mecanismo fue un desastre porque los precios bajos de la cosecha siguieron cayendo posteriormente en un comportamiento atípico.

para la unidad doméstica en los períodos de déficit productivo. (CEPES, 1991)

b) De más reciente formación es la COMERCIALIZACION CONJUNTA propiciada por las mismas desmotadoras y el MAG en algunas zonas del país, posiblemente como consecuencia de la fuerte competencia que existe entre ellas para captar los volúmenes de producción deseados. La desmotadora, en lugar de entregar el dinero a los acopiadores, se ocupa ella misma de constituir un equipo técnico que preste un servicio de orientación crediticia. Este equipo promueve la formación de comités de productores, con los cuales se relaciona y se estimula la comercialización conjunta de algodón de sus asociados, ofreciéndole operar en forma directa con ellos. Los productores reciben una bonificación por volumen y por producto clasificado. Esta innovación indica la posibilidad de que los agentes agro exportadores podrían intervenir directamente -y entrar a competir- en el mercado interno en forma creciente, de acuerdo a los resultados que obtengan a partir de esta experiencia. La limitación es que no reemplaza a los comerciantes en el abasto de los productos de consumo de las familias campesinas, lo cual podría ser desarrollado por almacenes de consumo de las mismas organizaciones de productores (CPS, 1991).

c) La COMERCIALIZACION DIRECTA es la que realizan cerca de 6300 campesinos (menos de 20 hectáreas ¹⁶) y 3000 productores con mayores recursos y superficie del cultivo ¹⁷ que tienen

¹⁶ La cantidad de productores que entregan su producción directamente a las desmotadoras es la siguiente:

	Total de Explotaciones	Total de Explotac. que venden sus productos	Total que venden a las desmotadoras
Menos de 5 ha.	122.750	71.055	1.710
De menos de 5 a 10 ha	66.605	57.826	2.085
De menos de 10 a 20 ha	66.223	58.077	2.526
De menos de 20 a 50 ha	31.519	27.073	1.959

Fuente: Censo Agropecuario 1991.

¹⁷ En el año 91 se registraron más de 1000 productores grandes que siembran entre 10 y 200 hectáreas, inexistentes en el año 81.

CULTIVO: ALGODON
SUPERFICIE CULTIVADA, PRODUCCION, RENDIMIENTOS Y TAMAÑO MEDIO DEL CULTIVO

TOTAL DE	CANTIDAD	SUPERFICIE	PRODUC.	RENDIM.	TAMAÑO
EXLOTAC.	DE EXLOT.	SEMBRADA	EN TON	X HA.	MEDIO
CON TIERRA	C/CULTIVO	C/CULTIVO		EN TON	CULTIVO

posibilidad de acceder al crédito formal y la capacidad de llevar el producto hasta la desmotadora.

2.4. Mercado Externo

En la búsqueda de nuevos mercados, es necesario fortalecer PRO-PARAGUAY para la promoción internacional de exportaciones. La promoción de las exportaciones debería estar focalizada en los productos con mayor ventaja competitiva en los mercados internacionales, que incluyen acciones específicas de mercado orientadas al análisis de la oferta exportable y de la evolución de los mercados de exportación, asistencia técnica para la adaptación de los productos a las necesidades y requerimientos de calidad de los mercados internacionales, a través de la constitución de Comités por Sector/Productos. Del mismo hace falta fortalecer el apoyo a la gestión directa en la comercialización internacional para el caso de las pequeñas y medianas empresas a través de consorcio u cooperativas de exportación, elemento que de hecho es el más importante de este proyecto: la organización de comités -primero- y consorcios -luego- de pequeñas y medianas empresas que individualmente no tienen capacidad para exportar.¹⁸

2.5. Otro tipo de políticas específicas

2.5.1. Seguro Agrícola

Con relación al SEGURO AGRICOLA es un mecanismo caro si lo proporcionan las compañías de seguro y germen de corrupción e ineficacias si está en manos del Estado o está subsidiado ¹⁹,

PARAGUAY 1991	299259	189554	414691	631728	1,5	2,2
De 200 a menos de 500	3503	622	8330	11125	1,3	13,4
De 500 a menos de 1000	1525	168	3912	5334	1,4	23,3
De 1000 a menos de 5000	2356	133	6130	8747	1,4	46,1
De 5000 a menos de 10000	533	24	1829	2130	1,2	76,2
De 10000 y más has.	351	17	2672	3872	1,4	157,2

¹⁸ Como resultado de esta línea de trabajo está el consorcio de productores frutihortícolas que en el año 92 exportó al Mercado de Abasto de Buenos Aires por valor de 150.000 USD de tomates, pimientos, batatas, sandía y piñas.

¹⁹ El seguro agrícola cierra el circuito de la corrupción que comienza con créditos con tasas preferenciales (no se utilizan en cultivar y se colocan en financieras), y luego se cubren siniestros por cultivos inexistentes. También genera ineficiencias: hay numerosas experiencias en otros países (México por ejemplo) que demuestran que los productores aseguraron cuando su siniestralidad es alta o solamente sus peores tierras, de manera que cuando se eliminó el seguro agrícola subsidiado y no diferenciado por índices

razón por la cual no es un mecanismo de apoyo recomendable. Es más razonable que en el caso de siniestros nacionales o regionales (sequías, excesos de lluvias, enfermedades exóticas, inundaciones, etc.) se establezca una refinanciación de la deuda y apoyos puntuales (provisión de semillas, pie de cría, etc.).

2.5.2. Política de Precios o de Subsidios

En el caso de los precios de garantía, precios sostén, banda de precios ²⁰ o subsidios directos, es un mecanismo de costosa aplicación (para incrementar 20% el precio de referencia del algodón en 1992 se gastaron 50 millones de USD²¹) que habría que discutir la utilización de este importe en usos alternativos, y por otra parte lleva a distorsiones en la asignación de recursos de los productores. El mecanismo para atenuar los efectos ²² de la variabilidad (en particular de las caídas) de los precios internacionales debe ser una política de diversificación productiva, en la que deberían tener activa participación las organizaciones de productores. Por otra parte debe existir una política de orientación sobre la cantidad a producir, pues un exceso de la misma reduce la competencia entre los compradores y repercute en el precio interno.

Por lo tanto la política de precios deberá basarse más bien en mecanismos indirectos -aranceles selectivos, bajo costo del dinero- que directos -precios mínimos o máximos-. El Estado deberá influir en los precios de mercado -asegurando la producción para el mercado interno- a través de medidas que contribuyan a situar los precios a nivel deseable, pero sin fijar directamente los mismos.

Cuando el Estado tiene poca o nula incidencia directa en la fijación de los precios de los productos agropecuarios, sólo incrementos en la productividad, inversiones en infraestructura como caminos y depósitos, mercados más transparentes y el fortalecimiento de las organizaciones de productores podrían garantizar que los precios guarden relación con los esfuerzos invertidos en el propio proceso de producción. Esto significa la reducción de la intermediación financiera-comercial y del control monopsónico de los mercados, es decir, un nexo más

de siniestralidad, cuando se presagiaba que la producción se iba a venir abajo, en realidad no cambió nada, porque justamente se dejaron de sembrar las peores tierras.

²⁰ La experiencia de los fondos compensatorios creados cuando los precios de los productos son altos no es muy halagüeña.

²¹ Además fue cuestionado el mecanismo de subsidio que finalmente no llega al productor.

²² No se puede ni se pretende incidir en los precios internacionales con la regulación de la oferta, sino atenuar el impacto de los efectos negativos de la caída de los precios.

directo entre productores y consumidores finales.

La política financiera puede abaratar el costo del dinero si se logra controlar la inflación, pero sobre todo una mayor transparencia en los mercados e inversiones que reduzcan los costos del acopio, transporte y comercialización interna incidirá en el futuro en los precios percibidos por los productores.

CEPPRO
agrar01.
26.jul.93