

*LCSSD Occasional Paper Series
on Food Prices*



*El Desarrollo Agropecuario y
Rural en Paraguay. Diagnóstico
y opciones de política*

Alberto Valdés
Marcelo Sili
Gerardo Segura

Mayo 27, 2011

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN REGION

LCSSD Food Papers Series

EL DESARROLLO AGROPECUARIO *y* RURAL *en* PARAGUAY. DIAGNÓSTICO *y* OPCIONES DE POLÍTICA

Alberto Valdés

Marcelo Sili

Gerardo Segura

Mayo 27, 2011



opportunities for all

PREFACIO

A solicitud del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Paraguay, y como parte de un conjunto de Notas de Opciones de Desarrollo Económico y Social, el Banco Mundial realizó un estudio diagnóstico y opciones de políticas acerca del desarrollo agropecuario y rural en Paraguay. El estudio se inició a fines de 2007 y fue presentado en una versión preliminar al gobierno en julio de 2008, luego en noviembre de 2008, y una versión final en enero 2009. El reporte que aquí se presenta resume las principales conclusiones y recomendaciones de este estudio.

El equipo responsable del estudio estuvo integrado Gerardo Segura (Banco Mundial), Marcelo Sili (consultor) y Alberto Valdés (consultor). El desarrollo del estudio se realizó en consulta regular con John Nash (Lead Economist LCSSD), Pedro Rodríguez (representante del Banco Mundial en Paraguay) y Franz Drees-Gross (Líder Sectorial, Oficina Regional del Banco Mundial en Argentina). Como parte del diagnóstico se realizó una encuesta de productores, con una muestra de 800 productores en dos grandes regiones del país, encuesta que fue realizada por un equipo del Instituto de Desarrollo (ID), en Asunción, conformado por los Sres. César Cabello, Jorge Corvalán, Carlos Mora, Mirta Denis y Mónica Valdovinos. También como parte del diagnóstico el equipo del Banco realizó un análisis de la Encuesta Nacional de Hogares en 2005 y 2007. Durante las varias misiones del equipo del Banco a Paraguay se realizaron consultas y entrevistas con funcionarios del gobierno, con representantes gremiales del sector privado, agricultores de diversas zonas, con la agro-industria, agencias de cooperación, y académicos.

Los autores desean agradecer por su inestimable labor en la realización de este estudio a todo el personal técnico y administrativo del Instituto de Desarrollo y de la Oficina del Banco Mundial en Paraguay.

ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo	LAC	América Latina y el Caribe
BNF	Banco Nacional de Fomento	MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	MIC	Ministerio de Industria y Comercio
DEAG	Dirección de Extensión Agraria	OMC	Organización Mundial del Comercio
DGP	Dirección General de Planificación	PARN	Proyecto de Administración de los Recursos Naturales
DIA	Dirección de Investigación Agrícola	PIB	Producto Interno Bruto
DIPA	Dirección de Investigación y Producción Animal	PRODESAL	Programa de Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino	SEAM	Secretaría del Ambiente
FG	Fondo Ganadero	SENACSA	Servicio Nacional de Sanidad Animal
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	SENAVE	Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y Semillas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	SFN	Servicio Forestal Nacional
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra	STP	Secretaría Técnica de Planificación
IPTA	Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria	TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
JICA	Agencia Japonesa para la Cooperación Internacional	UNA	Universidad Nacional de Asunción

TABLA *de* CONTENIDO

I. Resumen Ejecutivo	4
II. Introducción	9
Diagnóstico del Sector	9
Opciones de Política Claves	21
III. Comentarios Finales.	27
Bibliografía	28



RESUMEN EJECUTIVO

El objetivo primordial de este informe fue presentar los principales resultados y conclusiones de un diagnóstico de la situación agropecuaria y rural actual del Paraguay y sus limitaciones al desarrollo. Partiendo de este diagnóstico la intención fue presentar una estrategia de opciones y prioridades de políticas públicas orientadas para reducir la pobreza rural y potenciar el desarrollo agropecuario, con base en una agenda selectiva.

A. DIAGNÓSTICO

La agricultura en Paraguay representa un sector importante en empleo y proporción del PIB, y es claramente dominante en exportaciones. Ocupa directamente alrededor de un 32 por ciento de la fuerza laboral nacional y contribuye con aproximadamente un 55 por ciento del total de exportaciones del Paraguay. Por su tamaño relativo, una aceleración o una desaceleración del sector agropecuario tendría enormes repercusiones para el resto de la economía, considerando también que es este el sector dominante respecto a la oferta de divisas.

El sector ha tenido un buen desempeño, superior al promedio de América Latina. Durante 1991-2005, el PIB agropecuario creció a una tasa de 3.7 por ciento anual y experimentó una significativa transformación respecto a la composición de la producción, con una expansión de la soja y la carne, y una disminución del algodón. Este desempeño en términos de producción se acompaña con un importante crecimiento de las exportaciones a partir del año 2000, pues se pasa de un crecimiento nulo de las exportaciones a un crecimiento de más del 20 por ciento anual de crecimiento. Este cambio se explica en gran parte por un sustancial aumento de la producción

debido a la mayor incorporación de tecnología proveniente en gran parte de Brasil y Argentina. No obstante, existe un alto nivel de concentración de las exportaciones, en donde sólo 2 productos (soja y carne de vacuno) representan casi el 90 por ciento de las exportaciones agropecuarias. Esta falta de diversificación de las exportaciones agropecuarias podría exponer al sector a una mayor vulnerabilidad. También existe una fuerte concentración de la producción en cuatro productos (soja, mandioca, caña de azúcar y maíz), los cuales suman el 93 por ciento del valor de la producción y el 79 por ciento de las tierras de cultivo, siendo la soja responsable del 34 por ciento de la producción agrícola y el 57 por ciento de la superficie cultivada (esto no incluye la ganadería).

Mantener la tasa de crecimiento de las exportaciones agro-industriales y su diversificación requeriría un mayor acceso a mercados dinámicos cercanos, especialmente Argentina y Brasil, como asimismo expandir exportaciones a terceros mercados. Bajo la situación actual, se dificulta la expansión de exportaciones a Argentina y Brasil debido a las fuertes restricciones principalmente no-arancelarias (fito-zoosanitarias) de dichos países. La institucionalidad del MERCOSUR permite acciones unilaterales de Argentina y Brasil, como el uso de barreras no-arancelarias, lo cual plantea la conveniencia de una participación más activa del Paraguay en la conducción del MERCOSUR, específicamente en negociaciones con sus socios mayores para reducir la incidencia de barreras no-arancelarias.

Respecto al rendimiento de cultivos, Paraguay no alcanza los estándares regionales. Excepto para la

mandioca, para el resto de los productos agrícolas el rendimiento es levemente inferior con respecto a Argentina, Brasil, y al promedio de América Latina. Sin embargo hay un importante potencial para elevar rendimientos. Aunque en sí mismo no es necesariamente reflejo de una distorsión, llama la atención el relativamente escaso nivel de procesamiento en el país para algunos productos, si bien ha aumentado principalmente en soja (en 2007 semilla de soja representó 34.7 por ciento del total nacional de exportaciones, aceites de soja el 8.7 por ciento y harina de soja el 10.7 por ciento). Los productores enfrentan problemas estructurales que limitan su desarrollo, entre los que podemos destacar: a) la falta de infraestructura adecuada, especialmente caminos secundarios; y b) la falta de seguridad jurídica que inhibe y limita la firma de contratos que permitirían a muchos productores incorporarse a cadenas dinámicas locales de mayor valor agregado y/o generar nuevas inversiones con un horizonte de mediano y largo plazo.

Existe una enorme disparidad en la tenencia y la distribución de la tierra agrícola, lo que se refleja en un índice de *Gini* muy alto. Esta situación apunta a un posible riesgo asociado a tensiones sociales y políticas en el mundo rural del Paraguay.

La pobreza más intensa en Paraguay es un fenómeno rural, en donde un 21 por ciento de la población sufre de pobreza extrema, y otro 16 por ciento está en condiciones de pobreza no-extrema. De ahí la importancia de una estrategia de políticas públicas que evite el sesgo urbano en términos de sub-inversión en programas sociales, infraestructura, tecnología, y en general en temas vinculados con bienes públicos y protección social relevantes al sector agrícola y las áreas rurales en general. De acuerdo a la Encuesta de Hogares 2008, dentro de la categoría de hogares rurales en "cuenta propia"¹, resulta significativo el alto nivel de pobres extremos. La mayor parte de los ocupados en agricultura corresponden a la categoría de cuenta propia, que alberga la agricultura familiar, en donde se concentra una proporción alta de pobreza extrema.

A pesar de un nivel de pobreza rural de 43 por ciento en la categoría cuenta propia rural reportado en la misma Encuesta de Hogares 2007, es relevante destacar que

una proporción alta de los hogares tanto de las categorías de cuenta propia como de asalariados tienen acceso a servicios como electricidad (aproximadamente 90 por ciento), celular (58 por ciento y 68 por ciento respectivamente), televisión (62 por ciento y 73 por ciento respectivamente) y aproximadamente 30 por ciento tiene motocicleta. Si bien estas cifras son promedio, ellas sugieren que, para la mayoría en ambas categorías, la clasificación de familias en pobreza estaría asociada al gasto en bienes y servicios de consumo no-alimenticio; esto es, la clasificación de pobreza no se traduciría necesariamente en una pobreza de hambre.

Una alta proporción de la agricultura familiar enfrenta problemas claramente identificados, entre los que se encuentran: a) la limitada escala de producción debida al tamaño reducido de las fincas, lo cual limita la posibilidad de elevar el ingreso, aún cuando la productividad sea alta; b) la pérdida de fertilidad de los suelos asociada a problemas de erosión y a la disminución y deterioro de la cobertura forestal; c) bajos niveles de educación, y bajo nivel tecnológico y de conocimientos necesarios para intensificar la producción; d) limitada oferta y acceso a servicios de asistencia técnica; y e) un muy limitado acceso al financiamiento, como en el resto de América Latina. La experiencia internacional en países desarrollados y en vías de desarrollo apunta a que un componente fundamental en la reducción de pobreza rural es la diversificación de fuentes de ingreso, en donde las oportunidades de empleo rural no-agrícola ofrecerían una ruta promisoría.

Un análisis de desagregación por categoría de productor del sector agropecuario muestra una pronunciada heterogeneidad. Si bien hay restricciones comunes (por ej. falta de infraestructura) esta diversidad apunta a la necesidad de políticas de apoyo específicas a cada categoría, con base en el análisis que identifica que variables de apoyo son más relevantes para cada categoría. Como lo indica el cuadro 1 a continuación, la agricultura familiar incluye aproximadamente 300,000 familias (quizás algo más con base en el nuevo Censo Agropecuario 2008, actualmente en proceso de publicación, una cifra muy alta para asistencia técnica y crediticia generalizada. Actualmente la asistencia técnica estatal no sobrepasa los 30,000 beneficiarios, y por lo menos 75

¹ Campesinos independientes, no asalariados ni empleadores de más de 4 trabajadores.

CUADRO 1: NÚMERO DE FAMILIAS POR CATEGORÍA DE PRODUCTOR AGRÍCOLA (2009)

Categoría de productores	Intervalo de has.	Nº de familias
Agricultores de subsistencia	Menos de 10 has.	188.000
Agricultores de transición	Entre 10 y 30 has.	80.000
Agricultores consolidados	Entre 30 y 100 has.	31.000
Agricultores medianos	Entre 100 y 300 has.	13.000
Grandes Agricultores	Más de 300 has.	4.700

por ciento de la agricultura familiar esta actualmente excluida del crédito formal (en parte a juicio de varios observadores atribuible a la falta de títulos claros de propiedad). En este informe se identifica las principales características y restricciones para cada categoría. Esta categorización de productores debería perfeccionarse con base en el Censo Agropecuario 2008 recientemente disponible y quizás desarrollar “un cruce de información” a nivel de hogares con base en la Encuesta de Hogares 2007 y el Censo Agropecuario 2008, incorporando la dimensión como productores y como hogares.

Con base en encuestas de campo realizadas para este análisis se ha podido observar que los factores claves que permiten a los pequeños productores campesinos salir de la pobreza son: a) el acceso a la tierra, ya sea en propiedad o en arriendo seguro; b) la participación en alianzas productivas, o una buena inserción en cadenas productivas dinámicas; c) la consolidación de la ganadería como instrumento de estabilización y reaseguro de ingresos; d) la capacitación para poder acceder a empleo rural no agrícola; y e) el mayor acceso a infraestructura, especialmente de caminos.

Teniendo en cuenta estos factores, un dilema importante de las políticas públicas es identificar opciones realistas acerca de cómo apoyar 188,000 familias campesinas de subsistencia y 80,000 familias en ‘transición’, ambas con bajos ingresos, con fincas muy pequeñas y en muchos casos con limitadas oportunidades de participar en empleo rural no-agrícola, ya sea por su bajo nivel de educación, su falta de capital, un jefe de hogar que no es joven, y por su localización alejada de oportunidades de empleo y sin acceso a caminos en buen estado y a redes eléctricas de calidad. Las 31,000 familias en fincas

‘consolidadas’ y los 13,000 agricultores medianos se beneficiarían de programas de apoyo pero al ya estar incorporados a las cadenas productivas, tienen mayor ingreso y capital propio, así como un mayor nivel de educación y tecnificación en la producción. Luego, el papel directo de las agencias del estado es relativamente menos prioritario para estas dos categorías.

El bajo desempeño global en productividad (rendimientos por hectárea), y una situación de profunda desigualdad y pobreza en áreas rurales, refleja un desempeño insatisfactorio de las Instituciones del estado vinculadas al sector. Esto debido a una falta de propuestas efectivas, y de capacidad institucional para implementar programas de desarrollo rural, así como por la falta de articulación y ordenamiento de las acciones a realizar. Debe agregarse que el rápido desarrollo de la producción de soja y ganado de carne – actividades poco intensivas en uso de mano de obra - ha contribuido a un despoblamiento y desplazamiento de pequeños agricultores, sobre todo en la región Oriental.

Un avance significativo en las políticas de desarrollo agropecuario y rural del Paraguay ha sido reemplazar la compra y distribución de semillas u otros insumos para el cultivo de algodón, por transferencias en recursos y asistencias para los pequeños productores (hasta el momento se otorgaron “certificados agronómicos” a cerca de 90,000 pequeños productores) para que los mismos puedan utilizarlos en otras actividades, desvinculándolas del algodón, cultivo que los perpetuaba en un círculo vicioso de pobreza durante los noventa y principios de este siglo. Otra iniciativa que vale la pena mencionar es la iniciación del Censo Agropecuario Nacional en 2008 que permitirá conocer mejor la situación campesina.

La deficiente base estadística actual acerca del sector rural en Paraguay, incluyendo su agricultura, es un fuerte limitante para un diagnóstico más desagregado de los diversos determinantes, por región y tipo de productor.

B. OPCIONES DE POLÍTICA

Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado, una política para el desarrollo agropecuario y rural del Paraguay debería orientarse bajo las siguientes premisas: a) debe promover el desarrollo del sector campesino pero también promover el sector comercial pues ambos sectores operan en forma complementaria; b) debe promoverse una mayor articulación entre el sector público y el sector privado pues esto ha sido reconocido como un factor de desarrollo en el país; c) debe fortalecerse la capacidad de gestión del Estado como actor central en el desarrollo rural, lo cual implica indirectamente consolidar un mercado nacional de prestación de servicios de asistencia técnica para el desarrollo rural; y finalmente d) debe mejorarse sustancialmente la educación rural como mecanismo de desarrollo y de salida de la pobreza. En función de dichas premisas se han planteado cuatro grandes opciones de políticas, las cuales en forma complementaria dan respuesta a las principales problemáticas y desafíos de desarrollo agropecuario y rural del Paraguay.

Opción 1: Mejorar sustancialmente la infraestructura rural y reducir los altos costos logísticos dando prioridad a caminos, transporte fluvial y energía eléctrica de calidad, lo cual permitirá expandir la producción, aumentar el procesamiento, reducir las pérdidas en calidad de los productos asociadas a malos caminos, aumentar el procesamiento, mejorar la calidad de vida (mejores caminos facilitan el acceso a educación y salud) y generar nuevas fuentes de empleo rural no-agrícola. Dada su condición mediterránea, la infraestructura vial (tanto ter-

restre como fluvial), aunada a la necesidad de asegurar rapidez y eficiencia del movimiento de carga, adquiere especial importancia para el sector agro-exportador.

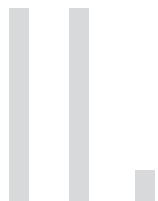
Opción 2: Consolidar una política nacional de regularización de tierras que permita resolver los problemas de tenencia irregular y de incertidumbre frente a la inversión, e indirectamente contribuya a crear un mercado más transparente de tierras que estimule la producción. Esta misma política de tierras deberá además facilitar el acceso de los pequeños y medianos productores al mercado de tierras (incluyendo arriendo).

Opción 3: Desarrollar una política de comercio exterior sólida y de largo plazo que permita mejorar la inserción del país en los mercados externos, no sólo con los productos tradicionales de exportación (soja, carne, etc.), sino también con una canasta más diversificada de productos de alta calidad.

Opción 4: Fortalecer sustancialmente una política nacional de apoyo a la agricultura familiar y la lucha contra la pobreza rural a través de: a) el fortalecimiento de un sistema nacional de extensión agropecuaria orientado a la agricultura familiar; b) la puesta en marcha de proyectos de desarrollo territorial rural y de alianzas productivas capaces de mejorar la capacidad productiva de las áreas rurales y generar empleo rural no agropecuario; y c) continuar el proceso de eliminación de subsidios basados en provisión directa de insumos, y consolidar el proceso de políticas de subsidios desconectados a la producción de rubros específicos. Estas medidas deberían estar articuladas y focalizadas, dando respuesta a la problemática de la pobreza rural pero a su vez asegurándose que los pequeños productores puedan responder en forma efectiva a las demandas de los mercados de bienes agropecuarios.

C) RESUMEN DEL DIAGNÓSTICO Y OPCIONES DE POLÍTICA

Factores Claves que Afectan el Sector	Opciones de Política
Limitaciones en la infraestructura rural.	- Como parte de una estrategia de transporte integral, asignar un mayor presupuesto gubernamental hacia el mejoramiento de los caminos rurales secundarios y el transporte fluvial. Ampliar la cobertura de electricidad trifásica en zonas rurales.
Bajo nivel de acceso a mercados externos y condiciones fito-zoosanitarias precarias.	- Potenciar un mayor acceso a mercados externos, incluyendo la reducción de barreras, principalmente para-arancelarias, a exportaciones desde Paraguay hacia Argentina y Brasil, y un mejoramiento en la protección fitosanitaria en Paraguay, y la consolidación de la protección zoosanitaria.
Bajo nivel de desarrollo rural, de articulación intersectorial y de oportunidades para la generación de empleo rural no-agrícola	- Consolidar un sistema nacional de extensión agropecuaria orientado a la agricultura familiar a través de la plena participación del sector privado y las organizaciones de la Sociedad Civil (Cooperativas, ONGs, Institutos de Investigación y Desarrollo, etc.), capaz de captar las oportunidades globales y generar un proceso de desarrollo territorial inclusivo y equilibrado. - La agricultura familiar comprende alrededor de 300,000 familias, una cifra muy alta para una asistencia técnica y crediticia efectiva en el corto plazo. Actualmente la asistencia técnica no sobrepasa los 30,000 productores. Luego la conveniencia de un desarrollo gradual de un programa selectivo, identificando diversas formas de apoyo que no requieran una asistencia intensa y continua para todo el universo de beneficiarios potenciales. - Poner en marcha proyectos de desarrollo territorial rural y de alianzas productivas, capaces de mejorar la capacidad productiva de las áreas rurales y generar empleo rural no agropecuario. - Eliminar completamente el subsidio a campesinos pobres basado en compra y distribución de insumo y consolidar los subsidios desconectados o no dirigidos de manera que acompañen con efectividad las acciones de desarrollo rural
Inseguridad en la tenencia de la tierra y debilidad del sistema jurídico y la institucionalidad necesaria para proteger los contratos y el acceso a la tierra.	- Consolidar una política nacional de regularización de la tenencia de tierras que permita resolver los problemas de incertidumbre frente a la inversión e indirectamente crear un mercado transparente de tierras que estimule la producción. - Examinar los méritos de una reforma al sistema impositivo inmobiliario que eleve los ingresos de los municipios, consolide la descentralización en el país, y reduzca la tenencia de tierra agrícola con fines especulativos. - Desarrollar a corto plazo un programa para dar cédula de identidad a los cerca de 600,000 individuos en áreas rurales que hoy día carecen de cédula, y por lo tanto enfrentan restricción en acceso a propiedad de la tierra, acceso a crédito y en algunos casos a servicios públicos . - Fortalecer el marco jurídico y legal para lograr una mayor seguridad jurídica en torno a los contratos, contribuyendo a crear un ambiente pro-inversión en la agricultura y la agro-industria.



INTRODUCCIÓN

En el año 2006 la FAO y el Banco Mundial realizaron un informe inicial titulado “Desarrollo Agrícola y Rural: Tendencias Recientes y Recomendaciones” (Banco Mundial FAO, 2006) el cual constituye una base importante para comprender el estado de la situación agrícola y rural del país. No obstante, en su misión de colaborar con el país en la construcción de procesos sostenibles de crecimiento y desarrollo, en 2008 el Banco Mundial realizó un nuevo estudio, más profundo y amplio con miras a describir y analizar en mayor detalle la situación agropecuaria y rural actual y sus limitaciones al desarrollo. Es con base en este estudio que el presente reporte presenta una estrategia de opciones y prioridades de políticas públicas orientadas a identificar y resolver los principales desafíos y problemas que aquejan al sector agropecuario y rural del país.

La premisa del presente reporte es que a pesar de la importancia de la agricultura y el gran potencial del Paraguay en términos de recursos naturales, el país no ha logrado desarrollar, en forma equilibrada y sostenible el sector agropecuario y rural. El diagnóstico desarrollado en este reporte concluye que las principales causas de este desempeño se atribuyen a: (i) la falta de disponibilidad de infraestructura y equipamiento; (ii) la carencia y debilidad de los mecanismos de apoyo a la agricultura familiar; (iii) la falta de mecanismos de organización y gestión eficientes y sostenibles dentro de la agricultura familiar; (iv) los bajos niveles de inversión; y (v) una compleja situación respecto a la tenencia de tierras.

Para validar esta premisa y avanzar con opciones de política se realizó un vasto trabajo de recopilación y análisis de información de primera mano. El principal soporte

de información ha sido una encuesta realizada a 800 productores agropecuarios distribuidos en dos grandes áreas: la región agroexportadora que comprende los Departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú y Caaguazú Este y la región campesina tradicional que incluye los Departamentos de San Pedro, Caaguazú Oeste, Caazapá, Central, Cordillera, Guairá y Paraguari. La encuesta relevó información muy exhaustiva sobre: a) datos personales, b) composición del hogar, c) datos de vivienda, d) datos de finca, e) usos y manejo de la finca, f) prácticas ganaderas, g) actividades a partir de la producción de la finca, h) infraestructuras, equipamientos y servicios, i) modalidades de gestión y asistencia técnica, j) accesibilidad, transporte y comercialización, k) vínculos productivos y sociales, y l) perspectivas futuras. A partir de dicha información se estableció una tipología de productores que sirvió de base para el análisis y la posterior presentación de opciones de política. La información recopilada, ha sido complementada con entrevistas abiertas y semi-dirigidas a organizaciones de productores, empresarios del sector y a técnicos y funcionarios del sector público. Dentro de este mismo estudio, el Banco Mundial realizó un análisis detallado de las características y estructura de los hogares vinculados al sector agropecuario en base a la encuesta nacional de hogares en 2007.

1) DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

Tendencias e indicadores de crecimiento y estructura productiva

La agricultura en Paraguay representa un sector importante en empleo y proporción del PIB, y claramente dominante en exportaciones. El sector agropecuario y forestal representa aproximadamente el 21 por ciento del

PIB nacional. Dentro del sector, el sub-sector agrícola contribuye con 66 por ciento del PIB, el ganadero con un 26 por ciento, el forestal con un 7,4 por ciento, y la caza y pesca con un 0,3 por ciento. El sector agropecuario ocupa directamente alrededor de un 32 por ciento de la fuerza laboral nacional (excluyendo empleo en otras actividades que dependen del procesamiento de productos agrícolas), y desde el año 2000, contribuye con aproximadamente un 55 por ciento del total de exportaciones del Paraguay. Por su tamaño relativo, una aceleración o una desaceleración del sector agropecuario tendría enormes repercusiones para el resto de la economía, y es el sector dominante respecto a la oferta de divisas.

En términos de crecimiento, el sector agropecuario ha tenido un buen desempeño, ciertamente superior al promedio de América Latina. Durante el período 1991-2005, el PIB agropecuario creció a una tasa de 3.7 por ciento anual (4.7 por ciento anual durante 1970-1991), en comparación a un promedio cercano a 3.0 por ciento para la región. Durante este período el sector experimentó una significativa transformación respecto a la composición de la producción, con una expansión de la soja y carne, y una disminución del algodón. La actividad forestal, y la caza y pesca se mantienen estables. Con respecto a las exportaciones agropecuarias, Paraguay experimentó un comportamiento errático y de nulo

crecimiento global durante la década de los 90, mientras que América Latina creció a una tasa promedio del 6,5 por ciento anual. Sin embargo esta situación cambió sustancialmente a partir del año 2001 donde el crecimiento de las exportaciones, llegó en términos generales, a más del 20 por ciento anual, lo cual se explica en gran parte por la carne y la soja, productos que han acaparado casi el 90 por ciento de las exportaciones agropecuarias. En el año 1980 el algodón generaba el 33,6 por ciento de los productos de exportación, la soja el 13,5 por ciento, la carne era poco significativa y la madera era el 21,30 por ciento. Veinticinco años después el algodón mantiene un 3 por ciento aproximadamente igual que la madera (4 por ciento), mientras que la soja aumentó al 45 por ciento y la carne y el cuero al 47 por ciento. De esta manera vemos que la base exportadora de Paraguay se ha transformado sustancialmente en los últimos años, moviéndose de una base algodonera y forestal hacia a una base exportadora más sojera y cárnica.

La reducida diversificación de las exportaciones agropecuarias podría exponer al sector a una mayor vulnerabilidad pues el 90 por ciento de las exportaciones depende de la soja y la carne, con una alta dependencia de las ventas a la Unión Europea, Brasil, Chile y Rusia. El riesgo de problemas sanitarios (p. ej. fiebre aftosa), cuellos de botella en infraestructura de exportaciones, y pérdida

CUADRO 2: EXPORTACIONES POR PRINCIPALES PRODUCTOS. MILES DE US\$

Año	Productos agrícolas						Productos ganaderos						Total Export.
	Algodón	por-ciento	Soja	por-ciento	Sub Total	por-ciento	Carne	por-ciento	Cuero	por-ciento	Sub Total	por-ciento	
1996	188,146	30.80	324,157	53.07	522,078	85	46,826	7.67	41,959	6.87	88,785	14.53	610,863
1997	72,857	10.90	493,598	73.87	576,603	86	49,202	7.36	42,367	6.34	91,569	13.70	668,172
1998	75,419	11.91	440,315	69.54	524,939	83	69,462	10.97	38,803	6.13	108,265	17.10	633,204
1999	61,546	13.75	307,135	68.61	375,295	84	35,394	7.91	36,989	8.26	72,383	16.17	447,678
2000	78,493	15.77	285,924	57.46	368,772	74	72,728	14.62	56,082	11.27	128,810	25.89	497,582
2001	83,469	14.39	356,315	61.41	443,685	76	78,091	13.46	58,403	10.07	136,494	23.53	580,179
2002	35,961	7.03	340,684	66.56	381,753	75	72,471	14.16	57,588	11.25	130,059	25.41	511,812
2003	58,098	8.36	516,959	74.38	580,107	83	60,150	8.65	54,744	7.88	114,894	16.53	695,001
2004	110,079	12.10	578,705	63.61	694,893	76	161,706	17.77	53,216	5.85	214,922	23.62	909,815
2005	40,289	4.38	566,188	61.59	611,883	67	253,813	27.61	53,634	5.83	307,447	33.44	919,330
2006	34,305	3.53	439,135	45.13	479,486	49	422,078	43.38	71,442	7.34	493,520	50.72	973,006

Fuente: MAG/DGP en base a estadísticas de Comercio Exterior, Año 2006.

de mercados externos plantea serios interrogantes que genera la necesidad de fortalecer el mecanismo de prevención de plagas y enfermedades en la agricultura, a fortalecer los programas de inversión y mantenimiento de infraestructura relevante para las exportaciones, y a fortalecer una estrategia de política de comercio activa hacia la apertura de nuevos mercados externos. El Cuadro 2 muestra las exportaciones de los principales productos agrícolas y ganaderos entre 1996 y 2006.

Por otro lado, aproximadamente un 32 por ciento del total de la fuerza laboral del país está vinculada directamente con la agricultura, cifra muy elevada en comparación a países vecinos, y que refleja la enorme influencia del sector como fuente de ingreso de los hogares rurales. A esto habría que agregar el empleo indirecto debido a su encadenamiento con actividades de procesamiento de materias primas agrícolas y a las ventas al sector. Esto refuerza la idea que una aceleración o una desaceleración del crecimiento agrícola tiene enormes repercusiones sobre la economía del país, que van más allá de su mera participación del 21 por ciento en el PIB nacional si se considera su efecto directo e indirecto en la economía rural (encadenamientos productivos), y su impacto en el empleo, ingresos de los hogares, y generación de divisas.

UNA CARACTERIZACIÓN A NIVEL DE HOGARES RURALES, CON BASE EN LAS ENCUESTAS DE 2007.

Desde el punto de vista social se observa que la pobreza más intensa en Paraguay es un fenómeno rural, en donde un 24 por ciento de la población sufre de pobreza extrema, y otro 11 por ciento está en condiciones de pobreza no-extrema (Encuesta de Hogares 2007). A nivel de pobreza rural se destacan los Departamentos de San Pedro, Caaguazú, Alto Paraná y Central como los que

concentran la mayor población en extrema pobreza (55 por ciento). Aunque en términos generales la pobreza en zonas urbanas (36 por ciento) es similar a la rural (35 por ciento), la incidencia de pobreza extrema se concentra mucho más en zonas rurales (24.42 por ciento rural vs. 15.75 por ciento urbana (Cuadro 3)).

Desde el punto de vista laboral, el sector agropecuario emplea el 36 por ciento del total de los ocupados a nivel nacional, de los cuales el 27 por ciento son mujeres (45 por ciento en el resto de la economía). Alrededor de la mitad de los ocupados en agricultura se encuentran en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá e Itapúa. Clasificando los ocupados en "Asalariados", "Cuenta Propia" y "Empleadores", se observa que la categoría de "Cuenta Propia" es una proporción alta respecto al total a nivel nacional, esto comparado con otros países de la región.

El Cuadro 3 muestra los niveles de pobreza de ocupados respecto al tipo de actividad laboral en el ámbito rural de Paraguay. Para la categoría de hogares rurales en "Cuenta Propia" resulta significativo el alto nivel de pobres extremos (28.71 por ciento en 2007). Para la categoría de "Asalariados" el nivel de pobres extremos es bajo al igual que en los hogares rurales no agrícolas. También debe destacarse que respecto a la situación laboral del jefe del hogar, el 80.3 por ciento de estos corresponden a la categoría Cuenta Propia, solo 12.5 por ciento son "Asalariados", y 7.2 por ciento son "Empleadores". Llama la atención que el porcentaje de asalariados respecto al total de ocupados en agricultura es bajo comparado con otros países de la región.

La agricultura familiar (categoría "Cuenta Propia") con-

CUADRO 3: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ÁREAS RURALES Y URBANAS (PORCIENTO) Y NIVELES DE POBREZA DE LOS OCUPADOS EN AGRICULTURA SEGÚN TIPO DE EMPLEO (PORCIENTO), 2007

Pobreza	Urbana	Rural	Total	Cuenta propia	Asalariado	Empleador / patrón	No agrícola
Extrema	15.75	24.42	19.36	28.71	10.48	11.78	9.57
Pobre no Extrema	20.30	10.59	16.25	14.26	6.64	9.80	15.39
No Pobre	63.95	65.00	64.39	57.0	82.88	78.42	75.05
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares 2007.

GRÁFICO 1: REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y SUS REGIONES



centra una proporción alta de pobreza extrema (28.71 por ciento) en comparación, por ejemplo con el 10.48 por ciento de los “Asalariados” y registra además un 14.26 por ciento de la pobreza no-extrema. Esto indica que la categoría de “Cuenta Propia” concentra un 43 por ciento de la pobreza en agricultura. Por otro lado a nivel de pobreza no-extrema, el grupo “Asalariados” concentra un 6.64 por ciento de los ocupados en agricultura. Estas cifras muestran con claridad la prioridad que debe asignarse a las estrategias y políticas para responder a esta heterogénea categoría de “Cuenta Propia” (agricultura familiar).

Respecto a sus características, los datos muestran que los “Asalariados” son relativamente más jóvenes (43 años contra 50); el ingreso mensual per cápita es mayor en los “Asalariados” que en los “cuenta propia”; la proporción de “jefe de hogar mujer” es mucho más alta en “Cuenta propia”; y el 6,7 por ciento de jefes de hogar de “Cuenta propia” es analfabeto, contra el 9,0 por ciento de “Asalariados”. El 83.7 por ciento en la categoría de “Cuenta propia” declara ser propietarios de tierras, con un tamaño promedio de 11 hectáreas, en cambio solo el 34 por ciento de los “Asalariados” son propietarios de lotes, con un tamaño medio de 1.30 has. Esto sugiere que una proporción alta de hogares en los que el jefe del hogar se auto-define como “Asalariado” incluye también a pequeños productores que poseen y cultivan una pequeña parcela de tierra.

Una proporción muy alta de los hogares tanto de Cuenta Propia como Asalariados tienen acceso a electricidad (90 por ciento), celular (58 por ciento y 68 por ciento

respectivamente), televisión (62 por ciento y 73 por ciento respectivamente) y motocicleta (30 por ciento). Estas cifras promedio son reveladoras pues sugieren que la pobreza estaría muy ligada al gasto en bienes y servicios de consumo no-alimenticios más que en alimentos, lo que sugiere que no es mayormente una pobreza de hambre.

Aparte de migración de algún miembro de la familia hacia zonas urbanas, hay dos vías para elevar los ingresos familiares en estas familias: elevar la productividad agrícola, y complementar el ingreso con empleo no-agrícola. La experiencia internacional en países desarrollados y en desarrollo apunta a promover la diversificación de las fuentes de ingreso, en donde las oportunidades de empleo rural no-agrícola ofrecería una ruta promisorio como salida de la pobreza rural.

LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EN LAS DOS GRANDES REGIONES

Paraguay tiene dos grandes áreas de producción agropecuaria, la región oriental (con más de 1.200 mm de precipitación anual) dedicada a cultivos de cereales, oleaginosas y otros cultivos subtropicales, y en forma menor a la ganadería, la región occidental o Chaco (con menos de 1.200 mm.) dedicada a la ganadería extensiva.

Aunque el tamaño de los terrenos de uso agropecuario difiere notablemente entre ambas regiones, según el censo del año 1991, la estructura productiva se puede describir de la siguiente manera: 1) existen 307.221 explotaciones agropecuarias de las cuales únicamente el 2

por ciento cubren el 82 por ciento de la superficie total (20 millones de hectáreas); 2) el 84 por ciento de los productores (256.000 productores), controlan sólo el 6 por ciento de la superficie; 3) los productores medianos (44.255 productores) controlan el 11 por ciento de la superficie. Aunque los valores de estas cifras no ajustan por diferencias en capacidad productiva de la tierra en cada región y de acuerdo al tamaño de finca, es indudable que existe una enorme disparidad e inequidad en el régimen de tenencia y distribución de tierras agrícolas. De aquí que es necesario atender con vigor y efectividad la situación de la regularización de la tenencia de la tierra (Cuadro 4).

A pesar de las marcadas diferencias regionales en productividad y formas de tenencia de la tierra, como se señaló anteriormente, la agricultura ha tenido un crecimiento anual desde el 2005 que ha tendido a estar por arriba del 4 por ciento (datos del Banco Central de Paraguay, especialmente en maíz y soja), y a una ampliación de la frontera agraria (también y muy especialmente para soja), que ha resultado de la conversión de grandes extensiones de bosques y pastizales para ser transformados a tierras de cultivo.

Tal como se observa en el cuadro 5, existe una fuerte concentración de la producción en cuatro productos (soja,

mandioca, caña de azúcar y maíz), que juntos suman el 93 por ciento de la producción total y el 79 por ciento de las tierras de cultivo. De estos solamente la soja representa el 34 por ciento del valor de la producción y el 57 por ciento de la superficie cultivada. Con excepción del algodón, que ha disminuido y se encuentra estable en 180,000 ha, estos productos han tenido un aumento considerable de la superficie cultivada. En términos de rendimiento, muchos de los productos primarios han aumentado sus niveles de rendimiento lo cual muestra un grado de avance tecnológico, especialmente en los cereales y los productos vinculados a la agricultura empresarial. En contraste, los productos vinculados a los pequeños productores mantienen una tendencia estable en rendimiento. Esto sugiere que el sector empresarial ha tenido acceso a recursos tecnológicos y de modelos de producción que les permite mejorar su productividad, mientras que el sector de agricultura campesina ha experimentado dificultades para avanzar hacia mayores niveles de producción. No obstante, a pesar del aumento de los rendimientos en la mayoría de los cultivos, Paraguay no ha podido alcanzar todavía los estándares regionales de productividad (Brasil y Argentina especialmente) debido a las limitaciones del sistema local de investigación y transferencia tecnológica para desarrollar prácticas agrícolas locales más eficientes y variedades mejoradas.

CUADRO 4: ESTRUCTURA AGRARIA DEL PARAGUAY (CENSO AGROPECUARIO 1991)

Tamaño de las explotaciones	Región Oriental		Región Occidental (Chaco)		Paraguay total	
	Cantidad	Superficie (ha)	Cantidad	Superficie (ha)	Cantidad	Superficie (ha)
En números absolutos						
Pequeña	254,170	1,462,573	2,402	57,572	256,572	1,520,145
Mediana	41,485	1,758,552	2,770	902,727	44,255	2,661,279
Grande	4,868	8,207,625	1,526	11,428,692	6,394	19,636,317
Total	300,523	11,428,750	6,698	12,388,991	307,221	23,817,741
En porcentaje						
Pequeña	85	13	36	0.5	84	6
Mediana	14	15	41	7	14	11
Grande	2	72	23	92	2	82
Definiciones	Hectáreas	Promedio	Hectáreas	Promedio		Promedio
Pequeña	hasta 20	6	hasta 100	24	Combinado	6
Mediana	20 – 300	42	100 - 1500	326	Combinado	60
Grande	> 300	1686	> 1500	7489	Combinado	3071

Fuente: MAG. Censo Agropecuario Nacional 1991. Tomado de Banco Mundial, 2007.

CUADRO 5: TIPO DE PRODUCTOS, VOLUMEN Y RENDIMIENTOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE PARAGUAY Y DE OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN (QUINTALES/HA Y KG./ANIMAL)

Productos	Superficie (1000 hectáreas)	Producción en 1000 toneladas o cabezas	Rendimientos kg/ha o kg/animal	Rendimientos de otros países de la región (2006)		
				Argentina	Brasil	Amér. Sur
Soja	2,200	6,000	2,400	2,680	2,379	2,435
Mandioca	300	4,800	16,000	10,000	14,000	13,200
Caña de azúcar	82	4,100	42,666	66,000	74,000	72,000
Maíz	430	1,250	2,425	6,000	3,400	3,300
Trigo	365	620	1,757	2,500	1,600	2,500
Algodón	180	180	533	458	1,412	1,102
Arroz	36	110	3,000	7,000	3,800	4,200
Poroto	85	70	824	1,370	855	862
Sésamo	78	70	900	s/d	640	626
Girasol	45	68	1,500	1,730	1,480	1,660
Tabaco	8	15	1,800	1,816	1,820	1,800
Tárlago	9	9	1,000	s/d	671	700
Carne bovina*		9,840	174	206	212	207

La producción ganadera se desarrolla en todo el país, aunque es sumamente importante en la región del Chaco. Dicha actividad se desarrolla en pasturas cultivadas (4 millones de has.), en pastos naturales (12.3 millones de has.) y sobre montes y esteros (8 millones de ha.). Es una actividad fuertemente concentrada en términos de productores, pues el 1 por ciento de estos posee más de 500 cabezas, y cuyo total representa el 59 por ciento del ganado vacuno en el país. La ganadería históricamente ha sido una actividad tradicional siguiendo un modelo de gestión extensivo de muy baja productividad. En los últimos años, sin embargo, ha habido cambios sustanciales, con grandes avances en mejoramiento genético, desarrollo de praderas cultivadas, prácticas sanitarias para erradicar la fiebre aftosa y otras enfermedades, y el desarrollo de *feed-lots*², entre otros. Estos avances se acompañaron de proyectos de integración con frigoríficos y mejora del sistema sanitario animal a nivel nacional, así como de mejoras en las políticas comerciales. Como resultado de ello se incrementó la producción y la calidad de los productos de origen animal, con un incremento considerable en las exportaciones pecuarias, lo que representa excelentes perspectivas para el futuro del sector en el país.

LOS TIPOS DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS EN PARAGUAY

Desde el punto de vista de la organización para la producción, existen tres grandes sectores productivos claramente identificables: grandes o empresariales, medianos, y pequeños, los cuales a su vez pueden ser clasificados en sub-categorías. Esta tipología de productores ha sido cuidadosamente elaborada a partir del cruce de diversas variables, pero considerando muy especialmente la superficie productiva y el tipo de sistema productivo, lo cual, obviamente, es muy variable según las regiones. Hay que destacar que dicha tipología difiere de la planteada por otros autores y que se utilizó para describir la situación de la estructura agraria presentada en páginas anteriores. El cuadro 6 presenta una síntesis de cada una de las diferentes categorías con las diferentes variables que permiten su caracterización, dicha tabla es el resultado de las encuestas realizadas en el terreno. Cada una de las categorías se subdividen a su vez en las localizadas en la Región Central Campesina (RCC) y la Región Agroexportadora (RA), mismas que se señalan en el mapa del gráfico 2.

Los campesinos de subsistencia

Es el grupo más numeroso y el más pobre del Paraguay

² Lotes de engorda de ganado vacuno en confinamiento.

Sus ingresos son muy limitados, alcanzando los 8 millones de Gs. en la zona agroexportadora y los 5 millones de Gs. en la zona central campesina. De allí que este grupo tiene una estructura de ingresos mucho más diversificada, menos del 50 por ciento de sus ingresos depende de la agricultura, el resto de sus ingresos proviene de empleos rurales no agrícolas, fundamentalmente a través de la

Estos productores tienen graves limitaciones para poder desarrollarse: a) la falta de tierras (un problema estructural pues con la escasa disponibilidad de tierras que poseen y el bajo nivel educativo y tecnológico no parece realista que puedan elevar sus ingresos vía producción agrícola); b) problemas de comercialización de sus productos, especialmente hortícolas y de otros productos agrícolas; y c) la degradación de los recursos naturales debido a que muchas de estas parcelas han estado sujetas a una sobreexplotación intensiva durante muchos años por lo cual su capacidad productiva es extremadamente limitada.

Poseen entre 10 y 30 has. constituyendo 80.000 familias. Tienen una edad promedio de 50 años, viven con sus familias en los mismos establecimientos, en condiciones de vida muy precarias, en viviendas de baja calidad y sin agua potable. La mano de obra es eminentemente familiar, aunque eventualmente contratan alguna persona para actividades temporales (cosecha de caña de azúcar, tambo, etc.). El 40 por ciento de las familias tienen hijos emigrados, lo cual constituye un indicador de búsqueda de alternativas fuera de la explotación, pero también es un factor muy importante de ingresos debido a las remesas que sus hijos hacen, especialmente los emigrados a España o EUA.

Con respecto a la tierra, en la zona campesina tradicional

[illegible]

CUADRO 6: CATEGORÍAS DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS DEL PARAGUAY

Variables	Campesinos de subsistencia		Campesinos en transición		Campesinos consolidados		Productores medianos o farmers		Grandes productores	
	RCC	RA	RCC	RA	RCC	RA	RCC	RA	RCC	RA
Intervalo de cantidad de has.	Menos de 10 has.		Entre 10 y 20 has.		20 a 100 has.		100 a 300 has.		Más de 300 hs.	
Nº de familias	188.000		80.000		31.000		13.000		4.700	
Edad promedio	51 años	47 años	49 años	53 años	62 años	54 años	50 años	50 años	50 años	50 años
Estado de la vivienda	Mala calidad		Calidad Regular		Buena calidad		Buena calidad		Muy buena	
Superficie promedio	5,5	6,7	21	25	87	84	243	205	2.660	1.500
porcentaje uso agrícola	50 porcentaje	50 porcentaje	28 porcentaje	48 porcentaje	13 porcentaje	50 porcentaje	80 porcentaje	64 porcentaje	6 porcentaje	34 porcentaje
porcentaje uso ganadero	45 porcentaje	25 porcentaje	47 porcentaje	36 porcentaje	57 porcentaje	35 porcentaje	18 porcentaje	28 porcentaje	71 porcentaje	46 porcentaje
porcentaje otros usos	5 porcentaje	25 porcentaje	25 porcentaje	16 porcentaje	20 porcentaje	15 porcentaje	2 porcentaje	8 porcentaje	23 porcentaje	20 porcentaje
Principales rubros productivos	Mandioca, maíz, caña, algodón, sésamo	Mandioca, maíz, caña, algodón, sésamo, soja	Maíz, mandioca, poroto, caña azúcar	Idem más soja	Maíz, mandioca, poroto, caña azúcar	Maíz, mandioca, soja	Maíz, mandioca, poroto, caña azúcar	Maíz, Soja, mandioca, Trigo	Mandioca, girasol, soja	Maíz, Soja, Trigo
Cantidad de bovinos	7,2	3,7	14	17	37	22	256	48	1736	840
Tenencia de la tierra	Propia y ocupada	Propia y ocupada	Propia y ocupada	Propia y ocupada	Propia	Propia y arrendada	Propia	Propia y arrendada	Propia	Propia
\$ de la tierra (con títulos) (en mill. de Gs.)	12	14	8,5	13	8,8	16	7	18	7,5	11
Ingresos estimados (en mill. de Gs.)	5	8	9	20	19	84	60	400	600	1000
porcentaje de ingreso agropecuario	44 porcentaje	32 porcentaje	40 porcentaje	67 porcentaje	74 porcentaje	76 porcentaje	67 porcentaje	100 porcentaje	90 porcentaje	76 porcentaje
Principales limitantes	Falta tierra, problemas comercialización	Falta tierra, recursos naturales degradados	Contratos, comercialización y recursos naturales degradados	Falta de tierra, recursos naturales degradados y seguridad	Problemas de comercialización, Recursos naturales degradados	Falta de tierra, Recursos naturales degradados, Mano de obra	Infraestructura, falta de tierra	Falta de tierra, inseguridad, comercialización	Seguridad en la tenencia de la tierra, mano de obra, seguridad	Recursos naturales degradados, Mano de obra, seguridad

Fuente: Encuesta de campo realizada para el estudio del Banco Mundial (2008), y MAG/DGEA, 2001/2002

tienen en promedio 21 has. de las cuales dedican el 28 por ciento a la agricultura, el 47 por ciento a la ganadería y el 25 por ciento restante es remanente de bosques y otros usos, en la zona agroexportadora alcanzan un promedio de 25 has. de las cuales el 48 por ciento es utilizado para agricultura, el 36 por ciento para ganadería y el 16 por ciento para bosques y otros usos. Sólo el 30 por ciento de estos productores se encuentran en tierras ocupadas. El tener mayor seguridad en la tenencia, les permite invertir con una visión de largo plazo, por ende tienen ciclos productivos más largos con mayor participación de actividades ganaderas lo cual los hace menos dependiente de los precios de los productos agrícolas de alta volatilidad. Si bien la cantidad de tierras es muy pequeña, estos productores han podido desarrollar sistemas productivos intensivos que les han permitido elevar sus ingresos y en muchos casos han podido incorporar más ganadería.

Los rubros más importantes de producción son el maíz, mandioca, poroto, caña de azúcar, soja y algodón. La ganadería está mucho más desarrollada, siendo una actividad productiva que regula los ingresos de los productores. Su sistema productivo es muy tradicional y con baja incorporación de tecnología, con producción orientada a algún cultivo de renta que venden en el mercado y a la ganadería (lácteos, carne) y además a producción de subsistencia para la familia. El elemento que los distingue respecto de los anteriores es su inserción en las cadenas productivas a través de cooperativas o comités de productores, lo cual les ha permitido mantener un sistema productivo más dinámico, con mayor incorporación de tecnología y con perspectivas de mejora en el mediano plazo.

El ingreso promedio por finca alcanza los 20 millones de Gs. en la zona agroexportadora y los 9 millones de Gs. en la zona central campesina. Sus ingresos están muy diversificados, dependiendo de empleos rurales no agrícolas, fundamentalmente a partir de la mujer, de los hijos o de las remesas del exterior.

Estos productores también tienen graves limitaciones: a) problemas con los contratos de producción, b) problemas de comercialización, c) deterioro de recursos naturales y de sus áreas de cultivo por erosión o pérdida de fertilidad, lo cual no les permite mejorar su producción y productividad. Esto manifiesta que estos productores han alcanzado, con las tierras que poseen una escala productiva

suficiente para producir en forma intensiva, pero ahora los problemas son otros: necesidad de una mayor y mejor organización social y comercial de la producción.

Los campesinos consolidados

Este grupo poseen entre 30 y 100 has. constituyendo 31.000 familias. La mayoría son de origen paraguayo, con un componente menor de inmigrantes de diferente origen. Tienen una edad promedio de 55 años, viven con sus familias en la finca en viviendas de mediana a buena calidad. La mano de obra es eminentemente familiar, aunque contratan personas para actividades temporales (cosecha de caña de azúcar, tambo, etc.).

Con respecto a la tierra, tienen en promedio 87 has., de las cuales dedican el 25 por ciento a la agricultura, el 55 por ciento a la ganadería y el 20 por ciento restante es remanente de bosques y otros usos. La mayor cantidad de tierras y mayor seguridad en la tenencia de la misma, les permite invertir con una visión de largo plazo, por ende tienen ciclos productivos más largos con mayor participación de actividades ganaderas.

Los rubros más importantes de producción son el maíz, mandioca, poroto, caña de azúcar y soja. La ganadería está mucho más desarrollada, siendo una actividad productiva que regula los ingresos de los productores; cuentan con un promedio por finca de 30 bovinos, además de porcinos, equinos y aves de corral. Producen alimentos para subsistencia pero el mayor desarrollo lo tienen en cultivos y productos para el mercado. El sistema productivo es más avanzado que las categorías anteriores, con mediana incorporación de tecnología, y con una clara inserción en cadenas productivas y en el mercado agro-industrial en el cual participan a través de contratos de compra o bien asociados a cooperativas. La posesión de tierras seguras, la estabilidad que les otorga la actividad ganadera y la incorporación a un sistema productivo más dinámico, con mayor incorporación de tecnología genera un contexto favorable para capitalizarse y mejorar sus capacidades de producción y su calidad de vida, lo cual se manifiesta claramente en los ingresos que perciben.

Las fincas alcanzan un ingreso promedio de 84 millones de Gs. en la zona agroexportadora y 19 millones de Gs. en la zona central campesina. Sus ingresos están menos diversificados que en los casos anteriores, el 75 por ciento de las familias en promedio en ambas regiones, dependen

exclusivamente de las actividades agropecuarias.

Los principales escollos de esta categoría de productores son: a) problemas de comercialización, b) deterioro de los recursos naturales, c) falta de transparencia y de organización de los mercados, y d) falta de tierra para alcanzar una escala más adecuada.

Los productores medianos o “farmers”

Estos productores, como en el caso de los grandes productores empresarios, tienen un fuerte componente migratorio de origen brasileño, alemán, menonitas, japoneses u otros. Tienen una edad promedio de 48 a 50 años, viven con sus familias en la finca en viviendas de muy buena calidad con agua potable, baños modernos y dotación de energía eléctrica. La dedicación a las actividades de la explotación son casi exclusivamente responsabilidad del jefe de familia, y también de la esposa o de algún hijo.

Tienen entre 100 y 300 ha, y constituyen 13.000 productores que ocupan el 11 por ciento de las tierras agrícolas. En la zona campesina tradicional tienen un tamaño promedio de 243 has., de las cuales dedican el 80 por ciento de la misma a la ganadería, el 18 por ciento a la agricultura y el 2 por ciento es remanente de bosques. En la zona agroexportadora alcanzan un tamaño promedio de 205 has. de las cuales el 64 por ciento es utilizado para ganadería, el 28 por ciento para agricultura y el 8 por ciento para bosques y otros usos. Queda manifiesto entonces que esta categoría de productores se consolida con fuerza en torno a la ganadería.

Los rubros más importantes de producción son el maíz, la mandioca, el poroto, la caña de azúcar la soja y el trigo. En muchos casos también participan de la producción de frutas. Han desarrollado sistemas productivos muy avanzados, con incorporación de tecnología y con sistemas de gestión modernos. Aproximadamente un tercio de ellos participan en cooperativas o grupos de productores (35 por ciento de participación), estructuras en las cuales se organizan para mejorar su producción, generar escala e integrarse dentro de complejos productivos en los cuales existe una fase de transformación muy moderna que les permite consolidarse desde el punto de vista económico. No obstante hay que notar que en muchos de los rubros en los cuales estos productores son competitivos, la producción nacional ha llegado casi a su saturación dentro

del mercado nacional, como el caso el de los lácteos, lo que seguramente limitará su expansión en el futuro si no se explora la opción de acceso a mercados de exportación.

Los ingresos promedio por finca de estos productores alcanzan los 60 millones de Gs. en la zona campesina tradicional (más volcada a la ganadería) y de 400 millones de Gs. por finca en la zona agroexportadora. La fuente de ingresos en esta última zona es exclusivamente agropecuaria (y del total del ingreso, 65 por ciento proviene de cultivos), en tanto que en la zona central campesina sólo el 70 por ciento de los ingresos familiares provienen de la actividad agropecuaria (40 por ciento de la ganadería y 30 por ciento de la agricultura), el 30 por ciento restante proviene de otras actividades rurales no agropecuarias.

Este grupo de productores también enfrenta problemas estructurales que limitan su desarrollo: a) la falta de caminos y de energía eléctrica trifásica que les permita procesar productos (empaques, procesamientos de lácteos, etc.); b) falta de seguridad jurídica en torno a la tierra, debido a los problemas de ocupaciones por parte de campesinos sin tierra, c) falta de tierras para producir a una mayor escala productiva, d) inseguridad por robos y amenazas; e) acceso limitado a mercados externos y dinámicos como Argentina y Brasil, que son difíciles de penetrar debido a las fuertes restricciones fitosanitarias y barreras para-arancelarias.

Los grandes productores empresariales

Estos productores se distribuyen en todo el territorio del Paraguay. Son paraguayos de nacionalidad, aunque por lo general hay una fuerte composición de inmigrantes o hijos de inmigrantes (brasileños, alemanes, menonitas y japoneses). Viven en las ciudades más cercanas a sus explotaciones o en muchos casos en Asunción, aunque por lo general tienen en los establecimientos buenas viviendas. La dedicación a las actividades de la explotación son casi exclusivamente responsabilidad del jefe de familia, no existiendo mano de obra familiar directa en la explotación, salvo el caso de algunos hijos que continúan con la actividad de sus padres. Las edades del jefe de familia son en promedio de 52 años.

Esta categoría de productores tienen más de 300 ha, lo cual incluye a aproximadamente 4.700 productores, que controlan el 82 por ciento de las tierras agrícolas y princi-

palmente producen cereales y oleaginosas (soja, girasol, trigo, maíz, etc.) y carne, que corresponden a rubros orientados a la exportación, y con mayor incorporación de tecnología y uso de capital y relativamente escaso uso de mano de obra asalariada. En promedio, las fincas son de gran tamaño en hectáreas, aunque con superficies muy disímiles según la región. En el sector oriental o área agroexportadora las fincas tienen un promedio de 1.500 has., mientras que en la región central campesina alcanzan las 2.660 has. Promedio. En la región oriental del Chaco la superficie de las fincas son ostensiblemente mayores.

La tierra es casi en un 100 por ciento propiedad privada. En la región Agroexportadora por ejemplo, el 34 por ciento de la tierra es para uso agrícola, el 46 por ciento para uso ganadero y el 20 por ciento restante para bosques y otros tipos de usos. En la región central en tanto, los datos muestran con mayor claridad la orientación ganadera, el 71 por ciento de la tierra se utiliza para ganadería, el 6 por ciento para agricultura y el 23 por ciento para bosques y otros usos.

Los principales rubros productivos son la soja, el maíz, el trigo, el girasol y la mandioca. En tanto en la ganadería predomina la bovina con 1.736 animales promedio por productor en la zona central campesina y 840 animales en la zona agroexportadora. Sus actividades están altamente mecanizadas, en su mayoría utilizan métodos de siembra directa y adoptan nuevas tecnologías y prácticas agrícolas de avanzada, difundidas en muchos casos por empresas privadas transnacionales vinculadas a la venta de equipamiento o insumos.

Los ingresos de estos productores son los más elevados de todo Paraguay. En la región central campesina se han podido estimar ingresos promedio por finca de 600 millones de Gs. al año, en tanto que en la zona agroexportadora los ingresos por finca ascienden a 1000 millones de Gs. al año. Estos ingresos les permiten alcanzar niveles de capitalización inéditos para la agricultura paraguaya, con los mismos niveles tecnológicos y de gestión que sus pares de Brasil y Argentina. En la región agroexportadora sólo un 25 por ciento de las explotaciones manifiestan tener un ingreso diversificado, lo que implica que un cuarto de los propietarios cuentan con otros tipos de actividades económicas. En la región campesina central el nivel de diversificación disminuye abruptamente, sólo un 7 por ciento de las empresas aseguran tener un ingreso diversificado.

Esta diferencia sugiere que el comportamiento empresarial es bastante diferente entre ambas regiones; la región agroexportadora tiene un mayor componente de “inversores agropecuarios” que diversifican sus inversiones entre el campo y otras actividades urbanas, en tanto que en la región central campesina los productores tienen una relación más anclada en lo rural desde hace varias generaciones, con un mayor nivel de especialización en la actividad, especialmente los ganaderos.

Gran parte del dinamismo de este tipo de actores se debe a las formas de organización en torno a cooperativas o grupos lo que les permite mejorar sus sistemas productivos pero sobre todo la gestión comercial (compra de insumos, venta de productos, asesoramiento técnico, etc.), reduciendo costos, mejorando los sistemas productivos y mejorando la comercialización de los productos (cereales y oleaginosas, carne, etc.).

Según las encuestas de campo, las principales limitaciones de este tipo de productores son a) la falta de seguridad jurídica en torno a la tierra debido a los problemas de invasiones y ocupaciones por parte de campesinos sin tierras, b) la falta de mano de obra capacitada, c) la inseguridad y la violencia en áreas rurales y d) la degradación de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta todas estas categorías de productores se pueden señalar las siguientes lógicas que explican la dinámica del desarrollo agropecuario del Paraguay:

Las diferencias en el acceso a activos, especialmente pero no exclusivamente la extensión de tierra, surge como uno de los determinantes del desarrollo agropecuario.

Las mayores oportunidades de desarrollo, tanto para la región agroexportadora como para la región central campesina están muy asociadas con el tamaño de la finca, y mayor tamaño de la finca está asociado con mayor capitalización, mayor nivel de educación formal del agricultor, y mayor inserción dentro de las cadenas productivas. No obstante la dirección de causalidad en esta relación no es obvia ya que influyen otros factores. Un empresario con capital y buen entrenamiento técnico-profesional puede comprar una finca relativamente grande y lograr una productividad elevada. Por otra parte, a agricultores con fincas pequeñas y en muchos casos con inseguridad de títulos de propiedad, escaso capital de trabajo y bajo nivel de escolaridad les es muy

difícil elevar significativamente su capacidad productiva y mejorar sus condiciones de vida. **Asegurar el acceso a la tierra con escalas mínimas aparece entonces como un factor clave para el desarrollo del Paraguay rural y muy especialmente en los sectores campesinos. Sin embargo, a priori no debe descartarse el sistema de arrendamiento de tierra como una forma 'eficiente' de ajuste en escala de producción.**

El segundo factor explicativo del desarrollo productivo es la participación en alianzas productivas y la inserción exitosa dentro de cadenas productivas más dinámicas.

En efecto, muchos campesinos han podido avanzar en su desarrollo, no por aumento de superficies, sino por mejoramiento de sus niveles de producción dentro de cadenas productivas con las cuales se articula. Así muchos productores que participan dentro de cooperativas han podido canalizar su producción dentro de las mismas (lácteos por ejemplo), lo cual les ha permitido garantizar un ingreso estable a través del tiempo, a la vez que eso les obliga a mejorar sus sistemas y estándares de producción. En este sentido entonces, **consolidar alianzas productivas y mejorar la inserción justa y equitativa dentro de las cadenas aparece como un factor clave en las políticas de desarrollo productivo**, factor que se puede resolver a través de políticas comerciales y de desarrollo territorial rural a través del mejoramiento de *clusters* productivos (lácteos, caña de azúcar, frutas, etc.) y también el mejoramiento de los caminos rurales.

Un tercer factor explicativo de la situación del sector agropecuario lo constituye la progresividad de los niveles de capitalización y su relación con los sistemas productivos. Dentro de los sectores campesinos, a mayor nivel de desarrollo, mayor dependencia de la ganadería como principal actividad productiva y como garantía de estabilización de ingresos. Sin embargo, una vez superados ciertos umbrales mínimos de ingresos, la agricultura aparece nuevamente como una actividad más remunerativa. **La ganadería juega entonces un rol fundamental en la salida de la pobreza rural, pero la agricultura comercial (soja, girasol, maíz, etc.) juega un rol clave en procesos posteriores de desarrollo y acumulación de la finca.** De allí que una política rural debería considerar como ajustar su énfasis en fomento productivo de acuerdo a las necesidades de cada categoría de productores.

Otro factor clave es la contribución al alivio de pobreza

a través del acceso al empleo rural no-agrícola y las remesas. En los campesinos se observa la importancia del empleo rural no-agrícola y de las remesas como generador de ingresos, el cual disminuye a medida que avanzan la posibilidad de ingreso agrícola. Es decir, a mayor nivel de desarrollo y producción agropecuaria dentro de la empresa (mayor especialización agrícola), menor es la proporción del ingreso familiar derivado del empleo rural no-agrícola. Esto es, la familia deja de trabajar afuera y se concentra en las actividades de la finca. No obstante a pesar de la existencia de esta lógica es claro que el empleo rural no-agrícola debe ser potenciado de manera de brindar oportunidades para los hijos de los productores que migran y para los campesinos de subsistencia que requieren necesariamente de un ingreso complementario. Para ello es necesario mejorar sustancialmente los niveles educativos pues de lo contrario las posibilidades de inserción de los jóvenes son muy limitadas, pues existe una relación directa muy evidente entre capacitación y empleo rural no agrícola, es decir, **a mayor nivel de capacitación, mayor acceso a empleo no-agrícola mejor remunerado y mayores oportunidades para salir de la situación de pobreza.** Sería deseable también que se pudiese avanzar en la capacitación para empleos de mayor complejidad ligados a las actividades agropecuarias pues la falta de mano de obra capacitada aparece como un cuello de botella de importancia en todo el sector rural del Paraguay.

En síntesis, el acceso a la tierra (en propiedad o arrendo), la presencia de alianzas productivas y una buena inserción en cadenas dinámicas, el desarrollo de un mercado nacional de asistencia técnica profesional y de alta calidad, la consolidación de la ganadería en los sectores campesinos (en un primer momento) y la capacitación aparecen como factores claves en la salida de la pobreza para los sectores más postergados. Teniendo en cuenta estos factores un dilema de las políticas públicas rurales reside en identificar opciones realistas para familias campesinas de subsistencia, las cuales constituyen el conjunto mayor del sector agropecuario, que mantienen bajos ingresos, con fincas muy pequeñas y con muy limitadas oportunidades de participar en empleo rural no-agrícola, debido a su bajo nivel de educación, su falta de capital, un jefe de hogar que no es joven, y por su localización alejada de oportunidades de empleo y sin acceso a caminos en buen estado ni electrificación (caso típico de estos agricultores). Las opciones de estas familias

en un futuro inmediato seguirán estando en la agricultura de subsistencia, no obstante, para una gran proporción de ellos, sobre todo los de mayor edad, la agricultura y el empleo no-agrícola ofrece oportunidades muy limitadas y quizás para éstos debieran desarrollarse programas de apoyo social y transferencias directas (safety nets).

ASPECTOS INSTITUCIONALES

El bajo desempeño global en productividad (rendimientos por hectárea) y las profundas desigualdades y la pobreza en las áreas rurales refleja un decepcionante desempeño de las instituciones vinculadas al sector. Esto principalmente debido a una falta de claridad en las políticas de desarrollo, programas poco efectivos, limitada capacidad institucional para ejecutar dichos programas, y falta de articulación inter-institucional y de ordenamiento de las acciones a realizar. Esta situación afecta a numerosas organizaciones que participan en el desarrollo del sector rural entre las cuales sobresalen, obviamente, las gubernamentales, principalmente encabezadas por el Ministerio de Agricultura (MAG). Este Ministerio sufre de una baja capacidad operativa debido a su limitado presupuesto y presencia en áreas rurales, y de la carencia de programas y planes de acción de mediano y largo plazo. No obstante, esta situación podría cambiar a partir de la definición de grandes lineamientos institucionales, y una posible reestructuración institucional. Otras instituciones no gubernamentales participantes en el sector incluyen las Cámaras de Comercio, las asociaciones de productores y un conjunto muy importante de organismos de cooperación multilateral y bilateral con recursos y proyectos importantes dentro del país, que colaboran en el diagnóstico, financiamiento e implementación de las políticas sectoriales para la agricultura y el desarrollo rural en general.

Más allá de estas debilidades, en los últimos años el Gobierno de Paraguay ha llevado a cabo un proceso de reformas del sector público agropecuario. Los cambios más importantes incluyen la creación de autarquías en el Ministerio de Agricultura con la intención de dar a dichas instituciones mayores capacidades de gestión y autonomía administrativa, y capacidad de articularse con el sector privado en forma más eficiente. Estos cambios han dado buenos resultados en la mayoría de estos organismos dentro de los que podemos citar a los siguientes: Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), Servicio Nacional

de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), y Banco Nacional de Fomento (BNF). De esta manera se pueden señalar avances importantes en algunos sectores como han sido: (i) el mejoramiento en las políticas sanitarias ganaderas; y (ii) en el cambio de modelo de los subsidios al sector agropecuario, pasando de un modelo que entregaba insumos para la producción de algodón, a un sistema más moderno de subsidios desconectados que se denominan “certificados agronómicos” por el cual el agricultor puede utilizar el subsidio de la manera más conveniente según su sistema productivo.

2) OPCIONES DE POLÍTICA CLAVES

Los avances logrados por Paraguay en materia de producción agropecuaria no han sido suficientes para resolver los principales problemas estructurales de pobreza rural. Para lograr impactos más significativos es necesario desarrollar una política más integral que considere las siguientes premisas:

Las políticas de desarrollo agropecuario y rural deben apuntar a todos los sectores productivos, aunque el énfasis debe estar centrado en apoyar a la agricultura familiar través de una mayor intervención y mayores recursos a dicho sector. No obstante, si bien una preocupación principal es reducir la pobreza, tiene que quedar claro que la economía del Paraguay necesita también un sector agrícola dinámico (de carácter empresarial y familiar) capaz de contribuir al crecimiento a través de la generación de divisas vía exportaciones, la apertura de nuevos mercados, el desarrollo de las cadenas productivas, la generación de un mercado de insumos, y por la adopción y transferencia de nuevas tecnologías de producción. Crear por lo tanto un entorno que estimule la inversión privada es esencial para acelerar el crecimiento económico de la agricultura pero considerando que las acciones planteadas para los grandes productores empresarios no tendrán los mismos efectos en los campesinos, e inversamente, las necesidades de los campesinos no son comparables a las necesidades de los medianos y grandes productores.

Es importante que exista una mayor articulación entre el sector público y el privado, como único mecanismo capaz de aumentar la producción y además conciliar el desarrollo productivo con la consolidación de la agricultura familiar y territorial. En algunos países de la región se han

establecido las llamadas Mesas de Diálogo por subsector (por ej. Mesas lácteas, de trigo, de fruticultura, entre otras) con participación de delegados de los agricultores, de la industria (en lácteos con empresas procesadoras), y delegado del gobierno, la que se reúne periódicamente con una agenda definida anteriormente que establece las prioridades a examinar. La experiencia por ejemplo en Chile sugiere que han contribuido en forma importante a ‘destrabar’ problemas entre productores y la agro-industria que les compra el producto. La experiencia de Rediex en Paraguay es importante en este sentido y debería ser consolidada. La participación del sector privado también debe hacerse presente en sistemas más descentralizados de promoción y asistencia técnica a la agricultura familiar, tal como lo muestran con éxito las experiencias de otros países, y como lo dijimos anteriormente, como mecanismo de ampliación de la cobertura de asistencia técnica en el país.

Es necesario fortalecer y modernizar las instituciones del Estado vinculadas con el sector agropecuario y rural a través de reingeniería de procesos, capacitación de personal, dotación de equipamiento, descentralización de servicios y una efectiva mejora de los instrumentos de apoyo y gestión del desarrollo rural, incluyendo mejoras a los sistemas de estadísticas agrícolas y los catastros. En este mismo sentido es imprescindible fortalecer el marco jurídico y legal para lograr una mayor seguridad jurídica en torno a los contratos comerciales, lo cual contribuiría ciertamente a crear un ambiente de pro-inversión en la agricultura y la agro-industria.

Cualquier esfuerzo para promover el desarrollo rural debe estar acompañado de programas que aseguran una mejora sustancial de la educación de los jóvenes y capacitan

acción técnica de los adultos en áreas rurales, tanto en su cobertura como en su calidad. Los nuevos desafíos a los que se enfrenta Paraguay en general, y las áreas rurales en particular requiere de actores innovadores, dinámicos, con capacidad de animar, sostener y diversificar el tejido social rural. Un esfuerzo considerable y sostenido en la asistencia técnica y la capacitación de los actores rurales es imprescindible para lograr esta mejora.

En función de estas premisas básicas se presentan a continuación una serie de opciones de políticas con un doble objetivo complementario: a) por un lado consolidar los factores que, como hemos analizado en este trabajo, ayudan efectivamente a superar la pobreza rural y b) potenciar el desarrollo agropecuario. El cuadro 7 propone una matriz de políticas que sugiere prioridades para cada categoría de productores y beneficiarios. En cada celda el nivel de importancia de las acciones para cada una de las categorías se clasifica de acuerdo a: alta prioridad (A), mediana prioridad (M) y baja prioridad (B). Con base en esta matriz se presentan a continuación diferentes opciones de política para incidir en el sector agropecuario y rural del Paraguay.

OPCIÓN 1: MEJORAR LAS INFRAESTRUCTURAS RURALES

Un primer elemento clave es mejorar sustancialmente la infraestructura rural dando prioridad a caminos, transporte fluvial y energía eléctrica. Los análisis realizados a través de las encuestas de campo señalan la importancia de esta opción política, por varias razones: a) todos los productores plantean la falta de caminos rurales como una limitante al desarrollo productivo y al mejoramiento de la calidad de vida, resolver esta problemática es una solución de alto impacto pues permite mejorar las condiciones de accesibilidad y generación de oportunidades

CUADRO 7: MATRIZ DE POLÍTICAS Y SU PRIORIDAD SEGÚN TIPOS DE PRODUCTORES

Acción	Campesinos de subsistencia	Campesinos en transición	Campesinos consolidados	Productores medianos	Grandes productores
Mejoramiento infraestructura	A	A	A	A	A
Política de tierras	A	A	A	M	B
Desarrollo de mercados	A	A	A	A	A
Promoción y asistencia técnica	A	A	A	B	B
Desarrollo territorial y alianzas productivas	A	A	A	A	M
Subsidios desconectados	A	A	A	B	B

de empleo rural no- agrícola. **Esto es vital especialmente en los sectores más pobres o campesinos de subsistencia**, quienes dependen del empleo rural no-agrícola como una alternativa para la salir de la pobreza; b) la falta de energía eléctrica trifásica es **de vital importancia para el sector de productores medios y campesinos consolidados** quienes se encuentran agrupados muchas veces en agroindustrias de transformación (frutas, lácteos, carnes, azúcar, etc.). La carencia, o la inestabilidad en la provisión de energía eléctrica trifásica no permite mejorar la producción y la productividad, y c) la carencia de buenas comunicaciones fluviales es estratégica para el sector agroexportador debido a que esta carencia aumenta los costos de transporte de exportables y por ende reduce los precios recibidos por los productores.

Se propone entonces: a) diseñar una estrategia general para el desarrollo de la infraestructura rural; y b) asignar un mayor presupuesto gubernamental hacia el mejoramiento de la infraestructura rural, focalizando en un primer momento los esfuerzos en las áreas de pequeños productores (caminos rurales y energía eléctrica).

OPCIÓN 2: MEJORAR EL ACCESO Y LA TENENCIA SEGURA DE LA TIERRA

Se torna prioritario consolidar una política nacional de regularización de la tierra que permita resolver los problemas de tenencia irregular y de incertidumbre frente a la inversión, lo que contribuiría a crear un mercado transparente de tierras (tierras en propiedad y en arriendo) que estimule la inversión y la producción. Para resolver esta problemática sería deseable: a) desarrollar un sólido catastro nacional capaz de generar información fidedigna sobre la tierra; b) llevar adelante un saneamiento de títulos, en especial en las áreas de fuertes conflictos por la tierra, lo cual permitiría además consolidar un mercado más transparente de arrendamiento y/o compra y venta de tierras; c) promover la entrega de tierras fiscales a pequeños productores vinculados a proyectos de desarrollo; d) revisar el sistema de impuesto inmobiliario en áreas agrícolas, con miras a elevar el ingreso de los municipios y reducir los incentivos a mantener tierras con fines especulativos; y e) regularizar la situación de los permisos de ocupación y uso de tierras cedidos históricamente por el INDERT, pues muchas parcelas de tierras se encuentran sin uso o abandonadas.

OPCIÓN 3: MEJORAR EL ACCESO A LOS MER-

CADOS INTERNACIONALES Y LA COMERCIALIZACIÓN EN EL MERCADO DOMESTICO

Es imperativo para Paraguay desarrollar una política comercial sólida y de largo plazo que le permita al país mejorar su inserción en los mercados externos, no sólo con los productos tradicionales de exportación (soja, carne, etc.), sino también con una canasta más diversificada y de alta calidad, y que permita además resolver los problemas de comercialización internos que afectan a los sectores campesinos. Existen numerosos problemas de comercialización en todas las cadenas, lo cual aumenta los costos de transacción y disminuyen los niveles de rentabilidad o más aún, impiden desarrollar numerosas actividades.

Para resolver estos problemas se torna necesario trabajar en cuatro grandes ejes: a) consolidar las acciones de protección fitosanitaria, poniendo énfasis en el mejoramiento de los estándares y prácticas de control sanitario y certificación de productos agrícolas y además consolidar la política zoonosanitaria ya en marcha; b) negociación técnica y diplomática con Argentina y Brasil para reducir las barreras legales y no arancelarias para acceder sin restricciones artificiales a sus mercados; c) promover el desarrollo y acceso de nuevos productos de exportación a una amplia gama de mercados internacionales, que contribuyan a diversificar las exportaciones agropecuarias del país, reduciendo así la dependencia de los mercados de Argentina y Brasil; y finalmente, d) mejorar los marcos legales y las garantías de los contratos comerciales de manera que se pueda generar un ambiente de confianza necesario para el desarrollo de oportunidades comerciales.

OPCIÓN 4: PONER EN MARCHA UNA POLÍTICA NACIONAL DE APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA RURAL

Paraguay requiere una **política nacional efectiva en términos de focalización, cobertura y costo-efectividad de apoyo a la agricultura familiar y la lucha contra la pobreza rural**. La tarea de atender con efectividad a la agricultura familiar es enormemente compleja en Paraguay. Se estima una cantidad aproximada de 300,000 productores en agricultura familiar, en contraste a una cobertura actual en asistencia técnica gubernamental que no sobrepasa los 30,000 productores, lo cual nos deja ver la magnitud de la tarea a emprender. Para ello se requiere de tres medidas articuladas entre sí: a) consolidar el Sistema Nacional de Promoción y Asistencia Técnica a la Agricultura Familiar en Paraguay, b) promover la creación

de proyectos de desarrollo territorial rural y c) consolidar la política de subsidios desconectados como herramienta de apoyo al desarrollo.

El sistema nacional de promoción y asistencia técnica a la agricultura familiar

Existen diversas experiencias exitosas de sistema de promoción y asistencia técnica a través de un modelo descentralizado, con la participación de ONGs y Cooperativas, tanto en América Latina como en Paraguay, donde las cooperativas han asumido el rol de la extensión y la promoción con eficacia, dando respuestas a los problemas de pobreza rural, pero también sosteniendo sistemas productivos muy dinámicos (Cooperativas Menonitas, Cooperativas Unidas, etc.). La experiencia internacional muestra que los casos exitosos de extensión presentan las siguientes características:

- a) se organizan en torno a una fuerte cooperación entre el sector público, las organizaciones del sector agropecuario y las empresas privadas;
- b) la promoción del desarrollo agropecuario y la transferencia tecnológica la financia en gran parte el Estado pero se realiza en forma descentralizada a través de cooperativas, ONGs, asociaciones de productores, empresas, u otras formas organizativas;
- c) el Estado tiene un rol estratégico, por un lado en la definición de las estrategias globales de promoción y extensión, en segundo lugar en la coordinación de las acciones de extensión a nivel nacional y regional, y en tercer lugar en la canalización de financiamiento a las organizaciones que brindan el servicio de extensión a través de diferentes mecanismos (concursos, contratos directos, etc.);
- d) estos mecanismos descentralizados han sido eficaces para organizar a los productores en torno a cadenas y complejos productivos de base local pero con fuerte inserción en los mercados, debido a que muchas de las organizaciones responsables de la extensión ya están insertas en sistemas productivos dinámicos;
- e) estos mecanismos de extensión han sido muy útiles para articular la demanda con la oferta de financiamiento, pues a través de la organización de los productores ha sido posible captar con mayor eficacia el financiamiento disponible;
- f) en este modelo las tecnologías de comunicación tienen un rol clave pues permiten difundir información sobre tecnologías y mercados de impor-

tancia para los productores y además permiten capacitar a miles de productores;

- g) por último, este modelo de extensión es una excelente herramienta para fortalecer las capacidades productivas de los agricultores a través de la capacitación permanente. El cuadro 8 presenta dos buenas experiencias de sistemas de extensión y asistencia técnica susceptibles de ser tenidas en cuenta para Paraguay.

La adopción de un modelo de extensión como el planteado anteriormente representaría un fuerte avance en Paraguay pues permitiría aprovechar rápidamente todo el bagaje de información existente y el potencial organizativo que existe en las áreas rurales, el cual se ha ido consolidando gracias a la presencia de numerosos proyectos del Estado, de organismos de cooperación y del sector privado.

Basado en las conclusiones del Seminario sobre Extensión Agrícola, organizado por el Banco Mundial, y que tuvo lugar en Asunción el día 5 de Julio de 2007, se puede definir las siguientes pautas para mejorar la extensión agrícola:

- a) Los sistemas de extensión deben considerar a la finca familiar como una unidad, cuya problemática no se limita solamente a aspectos tecnológicos, sino que incluyen sus sistemas productivos, su patrimonio y sus estrategias familiares.
- b) Los sistemas de extensión deben sustentarse en mecanismos de participación donde también tengan cabida los sectores marginales, los jóvenes y las mujeres.
- c) El nivel de capacitación de profesionales extensionistas debe ser mejorado.
- d) Se debe avanzar hacia la descentralización, de manera tal que las empresas privadas, las cooperativas y otras Instituciones puedan realizar extensión y asistencia técnica. Es necesario también una mejor coordinación nacional entre proyectos e iniciativas de donantes para evitar duplicidades y promover sinergias.

Con base en estas consideraciones se sugiere para el corto plazo: a) comenzar un proceso de diálogo sobre la conveniencia de avanzar hacia un sistema de extensión más descentralizado y flexible, b) Establecer un Centro

CUADRO 8: BUENAS PRÁCTICAS DE SISTEMAS DE EXTENSIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA EN AMÉRICA LATINA

La experiencia del INDAP (Chile). www.indap.cl

El INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) fue creado en la década de los 60 como agencia de extensión, asistencia técnica y financiamiento a los pequeños productores agropecuarios de Chile. En el año 1978 el INDAP cambió drásticamente su modelo de intervención, si bien se concentró exclusivamente en el sector de pequeños productores, sus actividades de extensión fueron privatizadas a través de la utilización de un sistema de “vouchers” a través de los cuales los productores obtenían sus servicios de extensión en el sector privado. Actualmente, y luego de varios cambios a través de los años el INDAP brinda un servicio de asistencia técnica a los pequeños productores descentralizado, pagados por INDAP pero ejecutado a través de proveedores de asistencia técnica, con prestación de servicios a proyectos individuales (45,000 productores) o también con grupos de productores (300 grupos, lo cual implica 6.000 productores). El sistema es flexible y se pueden elegir los proveedores de asistencia técnica y establecer co-financiamientos. A su vez el alcance de los servicios de extensión se ha ampliado a otros especialistas técnicos, (producción, post-producción, agro-procesamiento, gestión de negocios, control de calidad, turismo rural, medio ambiente, asistencia legal, contable y de comercialización). Su cobertura actual es de aproximadamente 45 por ciento de la población de agricultura familiar tal como la define la ley al respecto. Las evaluaciones realizadas en los últimos años han mostrado claramente que este sistema ha contribuido significativamente a la intensificación de la agricultura y un aumento de los ingresos netos provenientes de la agricultura en las pequeñas explotaciones agropecuarias del país.

La experiencia del Sistema de Extensión y Asistencia técnica del Perú. <http://www.incagro.gob.pe>

El Perú cuenta con un sistema descentralizado de ciencia, tecnología e innovación, en base a fondos por los que se puede concursar. Para ello el Gobierno adjudica anualmente fondos competitivos para el financiamiento parcial de: a) proyectos de Extensión e Investigación Adaptativa, b) proyectos de Investigación Estratégica y Capacitación de extensionistas y c) Fondo de Premiación para el reconocimiento de los mejores proyectos en Extensión, Investigación Adaptativa y Capacitación. Para la obtención de los fondos de tecnología agraria en particular, las organizaciones de productores elaboran propuestas o Planes de Negocios los cuales son revisados por un panel de expertos. Una vez aprobado los proyectos, se brinda un financiamiento para que los productores organizados puedan contratar a personas e instituciones, públicas y privadas, que forman parte de las plataformas regionales o locales de servicios (oferentes de servicios). Estos prestadores de servicios brindarán asistencia técnica y capacitación, facilitando la adopción de tecnologías que mejoren los agro-negocios rurales, incluyendo innovaciones técnicas, gerenciales y organizacionales, en las diferentes fases de dichos negocios. A través de este mecanismo, se han cofinanciado en Perú desde el año 2001 en adelante, más de 400 proyectos de innovación, tanto en el campo de la extensión como en el campo de la investigación agraria.

Nacional de Apoyo a la Extensión, destinado a implementar un sistema de “Ciber-extensión”, de extensión por Web y por celular; y para capacitar a los extensionistas en nuevas metodologías, c) Crear un Fondo para el concurso de Apoyo a Iniciativas de Extensión Agropecuaria, fondo que estaría condicionado por diferentes criterios.

La promoción de proyectos de desarrollo territorial rural y de alianzas productivas.

El segundo elemento de la política de apoyo a la agricultura familiar y la lucha contra la pobreza rural es la promoción de **proyectos de desarrollo territorial rural y de alianzas productivas**, a partir de los cuales se pueda consolidar encadenamientos entre diversos agentes y

partes de las cadenas productivas, generar empleo rural agrícola y no agrícola, y fundamentalmente mejorar la coordinación de las múltiples intervenciones e iniciativas de los programas nacionales y locales en torno a un territorio concreto.

En América Latina han surgido en los últimos años buenas experiencias de desarrollo territorial rural y de alianzas productivas, los cuales han mostrado una vía efectiva para mejorar la capacidad productiva y la calidad de vida. Estas experiencias parten de un reconocimiento de la complejidad y diversidad de los territorios rurales, considerando al mismo como un espacio de articulación de alianzas estratégicas entre pequeños, medianos y grandes productores. Este enfoque permite considerar

otras variables como limitantes o facilitadores del desarrollo, como la dotación de infraestructura, las condiciones ambientales, la organización espacial y una mayor descentralización administrativa que permita vincular estrechamente al gobierno con la población. A partir de estos proyectos de desarrollo territorial se consolidan cadenas ancladas y sustentadas en las características intrínsecas de cada territorio (historia, tradición, condiciones ambientales, etc.), así aparecen complejos lácteos diversificados que se apoyan en la tradición de un grupo local, complejos que articulan la producción de frutas, con su procesamiento y aumento del valor agregado, articulando diversos sectores sociales de la producción; lo

cual permite a su vez generar empleo rural no agropecuario en las pequeñas localidades. El cuadro 9 presenta algunas experiencias de desarrollo de alianzas susceptibles de ser tenidas en cuenta dentro del marco de procesos de desarrollo territorial rural en Paraguay.

Subsidios desconectados

El tercer elemento de la política de apoyo a la agricultura familiar consiste en eliminar los subsidios directos a rubros o compra de insumos y consolidar la política de subsidios desconectados como herramienta de apoyo al desarrollo territorial y al mejoramiento de las prácticas de extensión, tal como lo ha hecho el gobierno en años recientes.

CUADRO 9: BUENAS PRÁCTICAS DE ALIANZAS PRODUCTIVAS

Buenas prácticas de Alianzas Productivas

Las alianzas productivas son mecanismos de cooperación que vinculan a los pequeños productores organizados con el sector privado (comercializadores, agroindustria y proveedores de insumos) para desarrollar proyectos a mediano y largo plazo donde todos aportan, todos arriesgan y todos ganan. La fortaleza de una alianza radica en que cada socio aporta lo que mejor sabe, lo que mejor hace, y los activos más útiles, que se complementan para alcanzar objetivos comunes a todos. Las alianzas asumen una forma de red en la cual los actores (pequeños productores organizados, comercializadores, proveedores de insumos, Cooperativas, etc.), dentro de un marco de confianza, intercambian recursos y mantienen una mutua dependencia. La confianza entre los actores, el establecimiento de reglas claras de articulación, y la búsqueda del bien común, dentro del marco de un proceso de desarrollo territorial rural, distinguen a la Alianza Estratégica de otro tipo de mecanismos de coordinación en el mercado como son la relación espontánea, la co-inversión o la integración vertical. Existen numerosas experiencias y buenas prácticas tanto en Paraguay como en otros países que interesa resaltar.

El caso de Frutika (Paraguay)

La empresa Frutika es líder en la producción de jugos de fruta en Paraguay, con gran capacidad de exportación de jugos concentrados de cítricos, mburucuyá y mango a Europa. Para aprovechar mejor la capacidad instalada y el potencial mercado externo, la empresa lanzó, con la cooperación del Gobierno de Paraguay y la Agencia GTZ un programa de promoción de cultivos que involucró a 1800 familias campesinas, las cuales comienzan a mejorar sustancialmente su capacidad productiva a través de una agricultura bajo contrato, a partir de la cual reciben materiales, insumos y asistencia técnica. Esto le ha permitido a la empresa mejorar su capacidad productiva y su inserción internacional a la vez que les ha permitido a las familias campesinas mejorar su calidad de vida.

El caso de la Cooperativa Asofamora (Colombia)

En Tulúa, municipio del occidente colombiano, la empresa Bavaria a través de su empresa *Productora de Jugos*, creó junto con la población campesina un proyecto de mejora de la producción de fruta de manera de aumentar los rendimientos de fruta. La empresa apoyó el proceso con acompañamiento técnico, capacitación en el manejo agronómico del cultivo, el suministro de material técnico, el contrato de compra de cosecha que implican el aseguramiento de venta de la cosecha, apalancamiento financiero, estabilidad de precios, el apoyo a organizaciones comunitarias y la creación de cerca de cinco mil puestos de trabajo. De esta manera se pudo lograr un sustantivo aumento de la producción, los agricultores han pasado de producir un promedio de tres y cuatro toneladas por hectárea, a nueve y diez toneladas en la misma área. Esta experiencia y la mayor movilización de los productores campesinos permitieron crear la cooperativa Asofamora, de la cual hacen parte un centenar de familias productoras y comercializadoras de la fruta.



COMENTARIOS FINALES

Su riqueza en recursos para la agricultura y la situación de precios en mercados mundiales, sumado al incremento potencial en el consumo interno ofrecen una situación promisorio para la agricultura del Paraguay. La estrategia de desarrollo para la agricultura y el sector rural propuesta en este documento sugiere además la construcción de un acuerdo nacional respecto a:

- a) el nuevo rol del sector público, orientado a elevar la efectividad de su acción, a través de un fortalecimiento de su capacidad para diseñar e implementar intervenciones efectivas, centrado en la provisión de 'bienes públicos' y en un marco de colaboración más estrecha con el sector privado;
- b) acercar el gobierno a la población rural a través de una mayor descentralización de los servicios

públicos y fortalecimiento de agentes locales y fortalecimiento del llamado 'tercer sector' (comunidades locales, cooperativas, asociaciones de productores, ONGs) considerando la gran diversidad espacial;

- c) políticas públicas que faciliten el desarrollo de un "clima de inversión" favorable para elevar la inversión privada directa en agricultura, agroprocesamiento, servicios a la comunidad rural e infraestructura; y
- d) un esfuerzo significativo hacia un programa bien articulado orientado a elevar el nivel de capital humano en áreas rurales, con énfasis en una mayor cobertura y calidad de la educación.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. "Paraguay: Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios" (PR-L1001), Washington, D.C.

Banco Mundial, 2006. "Documento de Diagnóstico" y "Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODEERS)", Equipo de Preparación del Proyecto MAG-Banco Mundial, Asunción (mimeo).

Banco Mundial, 2006a. "La innovación institucional en los sistemas de investigación y extensión agrícolas en América Latina y el Caribe", Washington, D.C.

Banco Mundial 2007, "Property Tax: Key to Fiscal Decentralization and Better Land Use", Report No 37456, Washington D.C. Publicado en español bajo el título "Paraguay, Impuesto Inmobiliario: herramienta clave para la descentralización fiscal y el mejor uso de la tierra"

FAPRI 2008, "US and World Agricultural Outlook", Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University and University of Missouri

FAO/Banco Mundial, 2006. "Paraguay. Desarrollo Agrícola y Rural. Tendencias recientes y recomendaciones"; Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial, Roma.

JICA - Secretaría Técnica de Planificación, 2000. "The Study on the Economic Development of the Republic of Paraguay: Final Report, Cluster Formation", Noviembre.

Molinas Vega, J.R (con la colaboración de J. Ibarra y F. Bresciani), 2006. "El rol de la agricultura en Paraguay. Desafíos actuales y perspectivas futuras", Instituto de Desarrollo-FAO, Asunción.



About the series:

The LCSSD Occasional Paper Series is a publication of the Sustainable Development Department (LCSSD) in the World Bank's Latin America and the Caribbean Region. The papers in this series are the result of economic and technical research conducted by members of the LCSSD community. The series addresses issues that are relevant to the region's environmental and social sustainability; water, urban, energy and transport sector development; agriculture, forestry and rural development; as well as cross-cutting topics related to sustainable development such as climate change; logistics; crime and violence; and spatial economics.

While all papers in this series are peer reviewed and cleared by the LCSSD Economics Unit on behalf of the Director of LCSSD, the findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper, as in all publications of the LCSSD Occasional Paper Series, are entirely those of the authors and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this paper and accepts no responsibility for any consequences of their use.

For environmental sustainability reasons as well as ease of distribution, the primary vehicle for the dissemination of this series is electronic, with papers available on the following website: www.worldbank.org/lcssdpapersseries