PN-ABT-908
92962

El Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO) es una institución no gubernamental sin fines de lucro, que se declara autónoma e independiente, abierta a la comunidad, interdisciplinaria y plurisectorial.

El CEPPRO se ha constituido con el propósito de:

- dar a conocer el condicionamiento recíproco de la libertad económica y de la justicia social, así como la posibilidad real de su combinación con[illegible] en beneficio de todos los c[illegible]danos de la República, en [illegible]stema democrático,
- realiza[illegible] acerca de la expe[illegible] en otros países con este sistema económico y social,
- presentar análisis acerca de su aplicación en el Paraguay, y proponer eventuales adaptaciones a la realidad concreta del país,
- promocionar las ventajas de la combinación simultánea de la eficiencia económica con la eficiencia social, en una sociedad democrática pluralista,
- promover la convivencia y tolerancia de ideas varias conducentes todas al objetivo común de la consolidación democrática, mediante el diálogo fructífero con los diversos grupos y actores políticos, económicos, sociales, religiosos y culturales de nuestro país,
- articular mecanismos de influencia que posibiliten la aplicación práctica de estos principios en la política socio-económica global del Paraguay.

DIVERSIFICACION AGRICOLA para Paraguay

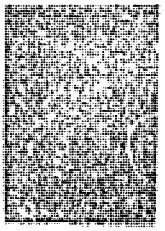
Danielle Hirsch

DIVERSIFICACION AGRICOLA

Daniëlle Hirsch

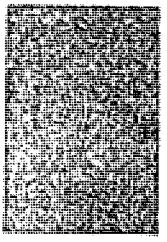
ceppro

A



Evaluación de la Situación Actual

Políticas Agropecuarias en Otros Países Latinoamericanos



Propuestas Políticas para el Caso Paraguayo

B

PRESENTACION

El Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO), como institución no gubernamental de caracter independiente, abierta a los distintos sectores de la sociedad paraguaya, a la vez que orientada hacia ellos, se preocupa por promover en el país la vigencia de un sistema de convivencia moderno y al mismo tiempo eficaz en función del desarrollo.

Con este propósito se organizan seminarios, paneles-debates y conferencias en los que se analizan y discuten los problemas fundamentales del país, y se encaran trabajos técnicos y de carácter normativo en los que se estudian tales problemas y se formulan propuestas para superarlos.

En este sentido, y teniendo la mira puesta en el período constitucional de gobierno 1993-1998, el CEPPRO asumió en marzo de 1993 la tarea de formular una propuesta de política económica, de acuerdo con los principios fundamentales de una economía de mercado con responsabilidad social y ecológica que supone una acción subsidiaria del gobierno en el campo económico-social. En todo el mundo se ha demostrado en los últimos decenios que un sistema basado en tales principios es el que mejor alcanza los objetivos del bienestar general. Dicha "Propuesta de Política Económica" para Paraguay se concretó en el marco de un convenio suscripto con el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

La problemática del desarrollo rural constituyó una de las partes de ese trabajo. Por cierto, no fue posible estudiarla exhaustivamente en sus distintos aspectos. Uno de ellos, el relativo a la diversificación agrícola, ha merecido un análisis ulterior y de mayor profundidad. El mismo se presenta en esta oportunidad como segundo volumen de la Serie Propuestas, que se publica en el marco del mismo convenio. "Diversificación Agrícola" para Paraguay fue elaborado por la economista Daniëlle Hirsch.

A criterio de la autora, la cuestión de la diversificación agrícola trasciende el plano de la simple substitución de productos tradicionales de renta - principalmente algodón y soja- por nuevos cultivos. Ella implica asimismo un cambio en la variedad y calidad de tales productos, en los mecanismos de comercialización, en el proceso de industrialización procurando mayor valor agregado, y en las relaciones tradicionales entre los diferentes eslabones de las cadenas de producción y comercialización, tanto del sector privado como del público. Significa entonces una

sustancial reorientación en la asignación de recursos productivos -naturales, humanos y financieros- y un énfasis distinto y más efectivo de la política sectorial, atendiendo las características diferentes entre productores "empresarios" y "tradicionales".

Daniëlle Hirsch, de nacionalidad holandesa, es graduada de la Universidad de Amsterdam (1993). Realizó estudios de especialización en Relaciones Económicas Internacionales, Economía Regional, Economía del Medio-ambiente y Economía del Desarrollo. Ha hecho trabajos de investigación en Kenya sobre temas de su especialidad. Integra actualmente el equipo técnico del CEPPRO.

La Institución agradece a la autora su colaboración y a la USAID el apoyo financiero que ha hecho posible la elaboración y la publicación de este libro.

Lorenzo N. Livieres Guggiari
Director Ejecutivo

INDICE

RESUMEN 1

CUADROS SINOPTICOS 9
Política macroeconómica 9
Política sectorial 13

INTRODUCCION 21

I EVALUACION DE LA SITUACION ACTUAL 23

1.1. Marco nacional 23
1.1.1. Situación actual de la economía paraguaya 23
1.1.2. El sector agropecuario 25
1.1.3. Estructura productiva del subsector agrícola 31
1.1.4. Pequeños y medianos productores 33
1.2. Marco internacional 37
1.2.1. Situación actual 37
1.2.2. Factores generales 39
1.2.3. Los mercados internacionales del algodón y de la soja 44
1.3. Conclusión: La necesidad de cambiar 47

II POLITICAS AGROPECUARIAS EN OTROS PAISES LATINOAMERICANOS 49

2.1. Introducción 49
2.2. Políticas macroeconómicas 50
2.2.1. Carácter de las políticas macroeconómicas aplicadas 50
2.2.2. Política monetaria 53
2.2.3. Política fiscal 55
2.3. Políticas sectoriales 56
2.3.1. Políticas de precios y subsidios 56
2.3.2. Política agroindustrial y de comercialización 61
2.3.3. Políticas de fomento a la exportación 64

E

2.3.4. Políticas tecnológicas 66
2.3.5. Políticas institucionales 68
2.3.6. Políticas de combate a la pobreza 69
2.4. El caso chileno 71
2.5. Conclusión 75

III PROPUESTAS POLITICAS PARA EL CASO PARAGUAYO 79

3.1. La diversificación como opción estratégica 80
3.2. Obstáculos para la diversificación 84
3.2.1. Marco legal 84
3.2.2. Marco macroeconómico 85
3.2.3. Marco sectorial 87
3.2.4. Marco institucional 88
3.3. Propuestas 89
3.3.1. Enfoque de la política 91
3.4. Políticas macroeconómicas 93
3.4.1. Política monetaria 94
3.4.2. Política fiscal 95
3.4.3. Política comercial 96
3.4.4. Política de liberalización interna 98
3.5. Políticas sectoriales 99
3.5.1. Capacitación 100
3.5.2. Agroindustrialización 105
3.5.3. Comercialización 110
3.5.4. Investigación y Desarrollo 112
3.5.5. Precios, subsidios y fomento a la exportación 115
3.5.6. Créditos 119
3.5.7. Institucional 124

IV REFERENCIAS 129

F

RESUMEN

[1] El sector agrícola cumple un papel protagónico en la sociedad paraguaya por su incidencia en la problemática social, su rol en el sistema productivo y su participación en las exportaciones del país. Así, el 50% de la población vive en las áreas rurales, el 60% del empleo es agrícola o agroindustrial, el 40% de la producción nacional proviene del sector y el 95% del total de las exportaciones consiste en bienes agrícolas y sus derivados.

[2] Desde la década de los años sesenta, el modelo agroexportador paraguayo se ha caracterizado por el uso extensivo y no sustentable de la tierra, la distribución sumamente desigual de todos los factores productivos y la alta concentración de las exportaciones en dos productos agrícolas -el algodón y la soja-. Este modelo no se ha adaptado a los cambios fundamentales que ocurrieron en los mercados internacionales, que se desarrollaron de mercados en los cuales la oferta era el factor decisivo, a los actuales mercados de demanda en los que los factores competitivos cumplen el papel determinante.

[3] Igualmente, las características del modelo no se han adaptado a las nuevas condiciones internas. En las décadas de los años setenta y ochenta la frontera agrícola se agotó, la tierra laborable perdió su fertilidad y se manifestó una creciente presión social, caracterizada por ocupaciones de tierras y un aumento destacado en la migración rural-urbana.

[4] En la actualidad, se manifiestan problemas urgentes en el sector rural paraguayo. En primer lugar, existe una estructura social y productiva "bimodal", que consiste de dos grupos: los agricultores que disponen de capital físico, financiero y humano para competir debidamente en mercados liberalizados y transparentes -los "empresarios"-, y los que no están en condiciones de participar de manera satisfactoria en los mercados modernos, por su insuficiente acceso y disponibilidad de los factores de producción, los agricultores "tradicionales". Se observa una brecha creciente entre las situaciones socioeconómicas de estos dos grupos.

5 En segundo lugar, los métodos de producción de las últimas tres décadas se han caracterizado por el monocultivo, el uso extensivo de la tierra y un descuido de las técnicas de conservación. Ello ha resultado en el deterioro de los suelos y ha contribuido a la deforestación a través de la búsqueda de tierras vírgenes. Se debe señalar que la creciente escasez de tierras fértiles disponibles exige un cambio a corto plazo en los métodos de producción agrícolas.

6 En tercer lugar, se observa una alta concentración del comercio exterior en dos productos agrícolas de escaso valor agregado. Por lo tanto, la estructura productiva depende de factores exógenos incontrolables, los cuales determinan el desempeño coyuntural de gran parte de la economía.

7 Dado el impacto negativo en los aspectos social, económico y ecológico del modelo agroexportador vigente desde los años sesenta, el mismo no puede ser el motor del futuro desarrollo económico del país. Para lograr un crecimiento sustentable en el mediano y largo plazo se necesitan cambios esenciales en todos los elementos que comprenden la estructura agrícola del país.

8 Las experiencias de otros países latinoamericanos evidencian que la intervención directa del aparato estatal difícilmente logra los resultados esperados Por el contrario, la intervención a menudo ha aumentado la brecha entre los agricultores "tradicionales" y los "empresarios", tal como se observa en la mayoría de los países del continente. Simultáneamente, la situación ambiental ha ido empeorando y se han introducido distorsiones en los mercados, resultando éstas en ineficiencias en los métodos de producción.

9 Cabe resaltar que los productores "tradicionales" latinoamericanos, en su gran mayoría, no han podido aprovechar los efectos de las políticas macroeconómicas de ajuste y no han tenido acceso a las medidas de apoyo implementadas a favor del sector primario. Se observa entonces una situación rural muy similar a la paraguaya en la mayoría de los países latinoamericanos, cuyas experiencias deben ser consideradas cuando se diseñen políticas agrícolas a ser implementadas efectivamente en el Paraguay.

10 La política agrícola tendrá que apuntar a la diversificación en un sentido más amplio, lo cual implica:

• la diversificación, es decir, la substitución de productos tradicionales de renta -principalmente el algodón- por nuevos cultivos -comerciales y de autosubsistencia-, y la búsqueda de nuevos mercados;
• la diferenciación, es decir, el cambio de variedades tradicionales por nuevas variedades del mismo cultivo, con mayor demanda y/o de mayor calidad;
• la expansión vertical, mediante el impulso a la agroindustrialización, para lograr un mayor valor agregado en relación con la producción agrícola del país;
• el cambio en el relacionamiento entre los agentes económicos, es decir, un cambio en las relaciones tradicionales entre los diferentes eslabones de las cadenas de producción y comercialización, tanto del sector público como privado.

11 En concreto, esta diversificación implica una reorientación en la asignación de recursos, tanto financieros y fiscales como naturales, y en las prioridades de la política. Además, requiere un cambio fundamental en las estrategias y actividades empresarias y estatales

12 Los principales obstáculos para lograr una estructura agrícola-agroindustrial diversificada son:
• la falta de un marco jurídico estable, transparente e no discriminatorio;
• la falta de un enfoque claro y acciones concretas en la política macroeconómica;
• la falta de transparencia en los mercados internos de bienes y servicios intermedios y el carácter oligopólico de los mismos;
• la permanencia de organismos estatales ineficientes, burocráticos, cuyas acciones no son debidamente coordinadas ni evaluadas.

13 La política de diversificación agrícola debe tener un enfoque diferenciado que responda al carácter bimodal del sector rural. Ello implica diseñar políticas que tengan como objetivo, por un lado, el grupo mayoritario de los agricultores "tradicionales", y por el otro, los agricultores "empresarios" y los agroindustriales, que están en diferentes condiciones productivas y pueden integrarse a los mercados si no fuera por la falta de un marco general estable y confiable y por la existencia de mercados de bienes y servicios intermedios distorsionados por la permanencia de estructuras oligopólicas.

14 Todas las medidas implementadas tienen que respetar el principio de subsidariedad, el cual implica que el sector público debe asumir un rol

activo en el desenvolvimiento económico solamente cuando los agentes privados no pueden o no quieren asumirlo. La atención estatal debe dirigirse principalmente al grupo de los productores "tradicionales", porque justamente éstos no disponen de suficiente recursos productivos para lograr el mejoramiento deseado de su situación actual.

15 El sector privado debe asumir un papel activo, participando en el diseño de las políticas, ejecutándolas e implementando estrategias propias para concretar la diversificación agrícola.

16 En todas las etapas del diseño y de la implementación se debe fomentar el diálogo entre los dos sectores. Los agentes privados son los que tienen que manifestar sus necesidades. El sector público debe buscar la participación e incorporación efectivas de dichos agentes en los esquemas de desarrollo. Ello solamente será factible si los mismos confían en el carácter, las metas y el alcance de las medidas propuestas.

17 En el área de la política monetaria, se debe mantener el valor externo del guaraní en un nivel que refleje adecuadamente la relación cambiaria con la canasta de divisas más relevantes para el desempeño del sector externo paraguayo.

18 En lo que se refiere a la política fiscal, es de suma importancia una reorganización de la estructura presupuestaria. Se deben priorizar los gastos en capital físico y humano para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los factores productivos, y así lograr mayores niveles de competitividad en los mercados mundiales e internos.

19 Se debe proseguir con el esfuerzo político orientado a lograr la integración económica regional. Aún más, se debe lograr que el país sea considerado como País de Menor Desarrollo Relativo en el contexto del Mercosur Simultáneamente, es necesario exigir mayores niveles de liberalización en los mercados mundiales ante los foros internacionales apropiados. Cabe destacar que para aprovechar óptimamente la integración regional, una firme accion de la clase política para mejorar la situación economica interna, es imprescindible en el corto plazo.

20 En general, se debe apuntar a la liberalización de los mercados de bienes y servicios intermedios y a la eliminación de las estructuras oligopólicas y oligopsónicas. Urge la creación y aplicación de una ley Antimonopolio, y la creación de un marco financiero transparente que

estimule la inversión productiva.

[21] La política sectorial debe tener el enfoque expuesto en los puntos 13 a 16. Dentro de la política sectorial la capacitación -técnica, organizativa y de gestión- es la principal área de actuación del sector público, dado que el bajo nivel de capacitación de los agricultores "tradicionales" es considerado como una causa importante de su posición económica y social actual.

[22] Dentro de este área, se tienen que diseñar programas de capacitación, con el objetivo de mejorar principalmente los conocimientos de los agricultores "tradicionales"; deben estar orientados a las áreas de organización, de métodos de producción sustentables y de la administración y gestión de los factores de producción. Dichos programas deben tener un sistema de control y evaluación regulares e incluir estímulos financieros para aumentar la participación activa de los mismos agricultores.

[23] En primera instancia la capacitación debe orientarse a "agentes dinamizadores", grupos de productores con ciertas características que pueden ser consideradas las más apropiadas para una rápida absorción de los conocimientos ofrecidos. Además, se debe buscar la ejecución de dichos programas por agentes privados, con o sin fines de lucro, cuyas actividades deben ser coordinadas por el sector público.

[24] Otro objetivo de la capacitación debe ser la formación de los mismos extensionistas, que en este momento no son aptos para enseñar de manera adecuada a los productores rurales.

[25] Para estimular la expansión vertical, o sea, la agroindustrialización, es necesario diseñar un programa industrial, concertado entre los sectores público y privado. Este programa debe partir de la base de un análisis del subsector y las posibilidades de las diferentes agroindustrias. En base a este análisis se deben buscar incentivos para la inversión, que tengan efectos en el mediano y largo plazo, como son la formación de capital humano especializado, la investigación, el desarrollo de nuevas tecnologías y mercados, etc. En este área, el sector público cumplirá un papel regulador, creando a la vez la posibilidad de acceder a información esencial sobre mercados, tecnologías y productos. El sector privado deberá ser el sector protagonista.

[26] La política agrícola de comercialización debe apuntar principalmente

a la liberalización del mercado interno y la erradicación de los poderes oligopólicos existentes. Simultáneamente, el Estado debe crear una red de infraestructura adecuada y competitiva según las exigencias de los actuales mercados internacionales. Se reitera que una intervención directa como proveedor o comerciante del sector público no es prometedora y puede introducir graves distorsiones en vez de erradicarlas.

27 En materia de I&D, el sector público se debe concentrar en la investigación de tecnologías y variedades alternativas y apropiadas en términos ecológicos. Estas tienen que estar lo suficientemente adaptadas a la estructura productiva campesina como para ser aplicadas por los agricultores "tradicionales" Adicionalmente, la I&D tiene que enfocar la búsqueda de mercados para la producción diversificada. La incorporación de los mismos productores "tradicionales" en la I&D es imprescindible, dado que éstos disponen de conocimientos valiosos en cuanto a tecnologías sustentables y productos alternativos. En relación con los "empresarios", el papel del sector público debe limitarse a la coordinación de los esfuerzos privados en las áreas de I&D y a hacer más accesible a la información y capacitación disponible a nivel nacional e internacional.

28 La exportación de la producción diversificada se puede fomentar a través del establecimiento de un mecanismo de financiamiento que considera las empresas que no disponen de garantías, mediante la creación de un sistema de seguros y el establecimiento de una red de actividades de apoyo, como la promoción internacional, el control de normas tecnologicas y de calidad según los estándares internacionales, etc

29 Para compensar los efectos negativos del proteccionismo y de las prácticas competitivas "desleales", se pueden establecer subsidios dirigidos a actividades productivas indirectas (p.ej. capacitación, inversión en infraestructura, investigación) Es de suma importancia que tales subsidios se dirijan a los agentes más eficaces den menor oportunidad para un manejo político-clientelista de la protección directa a un subsector. Es preferible que estas medidas de apoyo compensatorio tengan un carácter temporal.

30 Se sostiene en este trabajo que la intervención directa del sector público en la fijación de precios para los productos agrícolas no es aconsejable. Para lograr mayores efectos de las políticas agrícolas y aumentar su eficacia, se debe buscar un mecanismo que mantenga las

relaciones directas con los principales mercados. Para proteger a los productores de la inestabilidad de los precios internacionales se puede establecer un sistema de bandas de precios. Por otro lado, la creación de fondos de garantía administrados por el sector privado, disminuirá el riesgo que encuentran los productores primarios por circunstancias exógenas. Igualmente, el establecimiento de un subsector agroindustrial interno, que cree un mercado adicional para la materia prima nacional, reducirá la influencia de estas circunstancias exógenas.

31 El crédito es uno de los puntos claves de la problemática rural. El mismo es manejado por intermediarios que simultáneamente tienen la función de proveedor de insumos básicos, comprador de las cosechas y prestamista. Entre el productor "tradicional" y el comerciante/prestamista existe entonces una relación de dependencia acentuada, que afecta negativamente la situación económica de aquél. Para romper esta dependencia es urgente el establecimiento de un sistema financiero privado y formal, accesible a los agricultores con menores recursos. La experiencia internacional demuestra que la incorporación del sector privado formal es una alternativa factible que induce, entre otras, practicas agrícolas más eficientes.

32 Si se opta por la continuación del sistema de créditos públicos, que en general se considera menos eficaz y más abierto a manejos políticos que el sistema financiero privado, es imprescindible que esté fuertemente ligado con los programas de capacitación. Mediante esta vinculación se fomentará una administración más eficiente de los créditos otorgados y se estimulará la participación de los agricultores "tradicionales" en estos programas.

33 Es urgente una reorganización de los organismos involucrados en el diseño y la ejecución de las políticas agrícolas, la que tiene que apuntar al mejoramiento de la coordinación entre las actividades públicas y privadas, a la tercerización -la provisión privada de servicios- mediante licitaciones y a una clara definición de los objetivos e instrumentos de cada organismo. Se reitera que el sector público debe ocuparse más activamente del mejoramiento de la posición productiva del agricultor "tradicional", mientras que los demás agentes "empresarios" del sector agrícola-agroindustrial actuarán eficazmente si se establece un entorno estable, pues éstos disponen de suficientes recursos propios como para impulsar el avance sectorial.

CUADROS SINOPTICOS

POLITICA MACROECONOMICA

Objetivo principal: La creación de un marco general estable, propicio a la inversión productiva y la producción de bienes transables con un mayor valor agregado.

POLITICA MONETARIA*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio.

Objetivo principal	Acción	Grupo meta
■Un tipo de cambio que refleje el valor del guaraní, basado en la actividad productiva del país.	■Mantenimiento del valor del guaraní con relación al comportamiento de las cinco divisas de los socios comerciales principales.	■En el corto y mediano plazo: ●el sector privado, en especial el subsector industrial; y ●los agricultores "empresariales", en condiciones económicas o productivas de incorporarse a los mercados liberalizados.
	■Evitar un reajuste tipo "shock" para: ●evitar un proceso incontrolable de inflación; y ●evitar el encarecimiento de los bienes de capital importados, que obstaculizaría el proceso de agro-industrialización.	■En el mediano y largo plazo: ●los agricultores "tradicionales" y el sector informal, que, en la actualidad, no están en condiciones económicas o productivas de participar en los mercados liberalizados de manera igualitaria.

* Véase 3.4.1.

POLITICA MACROECONOMICA

Objetivo principal: La creación de un marco general estable, propicio a la inversión productiva y la producción de bienes transables con un mayor valor agregado.

POLITICA FISCAL*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio.

Objetivo principal	Acción	Grupo meta
■Revisión de la estructura de gastos, manteniendo el equilibrio presupuestario.	■Disminución de los gastos corrientes.	En el corto y mediano plazo: •el sector privado, en especial el subsector industrial; y •los agricultoress "empresariales", en condiciones económicas o productivas de incorporarse a los mercados liberalizados. En el mediano y largo plazo: •los agricultores "tradicionales" y el sector informal, que, en la actualidad, no están en condiciones económicas o productivas de participar en los mercados liberalizados de manera igualitaria
	■Aumento en los gastos de capital físico para: •modernizar la infraestructura existente y crear así un factor competitivo positivo; y •crear la infraestructura necesaria para incorporar nuevos agentes y nuevas áreas en los procesos comerciales	
	■Aumento en los gastos de capital humano para: •mejorar el nivel gestionario y los conocimientos de los actuales funcionarios públicos; y •elevar el nivel nacional de educación, hacerla más eficaz y adaptarla a las necesidades de la realidad actual.	

* Véase 3.4.2.

POLITICA MACROECONOMICA

Objetivo principal: La creación de un marco general estable, propicio a la inversión productiva y la producción de bienes transables con un mayor valor agregado.

POLITICA DE COMERCIO EXTERNO*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio.

Objetivo principal	Acción	Grupo meta
■Liberalización	■Impulsar la liberalización de los mercados regionales e internacionales en los foros de negociación (MERCOSUR, GATT).	En el corto y mediano plazo: •el sector privado, en especial el subsector industrial; y •los agricultores "empresariales:, en condiciones económicas o productivas de incorporarse a los mercados liberalizados. En el mediano y largo plazo: •los agricultores "tradicionales" y el sector informal, que, en la actualidad, no están en condiciones económicas o productivas de participar en los mercados liberalizados de manera igualitaria.
	■Proseguir con los esfuerzos de crear una integración económicas con las siguientes condiciones: •tratamiento preferencial para Paraguay como País de Menor Desarrollo Relativo; y •un AEC aceptable.	
	■Dejar eventuales políticas de compensación a la política sectorial, para no crear una tendencia proteccionista generalizada.	

* Véase 3.4.3.

POLITICA MACROECONOMICA

Objetivo principal: La creación de un marco general estable, propicio a la inversión productiva y la producción de bienes transables con un mayor valor agregado.

POLITICA DEL COMERCIO INTERNO*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio.

Objetivo principal	Acción	Grupo meta
■Liberalización de los mercados de bienes y servicios intermedios.	■Reducir la presencia de poderes anticompetitivos en los mercados intermedios para: •hacer más accesibles los mercados internos y externos a nuevos agentes económicos; y •lograr que el mecanismo de mercado brinde las señales adecuadas a los diferentes actores económicos.	En el corto y mediano plazo: •el sector privado, en especial el subsector industrial; y •los agricultores "empresariales", en condiciones económicas o productivas de incorporarse a los mercados liberalizados. En el mediano y largo plazo: •los agricultores "tradicionales" y el sector informal, que en la actualidad, no están en condiciones económicas o productivas de participar en los mercados liberalizados de manera igualitaria.
	■Crear una Ley Antimonopolio.	

* Véase 3.4.4.

POLITICA SECTORIAL

Objetivos principales:
- Mejoramiento en el mediano plazo de la situación bimodal en el campo paraguayo a través de la diversificación y el mejoramiento en las relaciones comerciales.
- Fomento de la agroindustrialización

Principios básicos
- Subsidiariedad
- Medidas distintas para los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresariales"

CAPACITACION*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio

Objetivo principal	Acción concreta	Grupo meta	Financiación	Ejecución
■Creación de condiciones básicas necesarias para que los agricultores "tradicionales" puedan incorporarse al mercado de manera igualitaria	■Diseño de programas de capacitación con enfoques en ●organización, ●tecnologías sostenibles, ●administración y gestión.	En primera instancia los agricultores "tradicionales" En el mediano plazo el subsector agroindustrial	Sector público	Coodinación general ●DEA, con el apoyo logístico del MAG Ejecución práctica ●DEA, ●ONGs nacionales e internacionales, ●empresas privadas con actividades en las cadenas de producción y comercialización, y ●empresas privadas con fines de lucro, especializadas en capacitación
	■Designación de los agentes "dinamizadores", que formarán el punto de partida de los programas.			
	■Los programas deben ●incorporar un "fondo de riesgo", como apoyo para casos de emergencia, ●incorporar a ONGs y otros capacitadores privados, y ●licitar la capacitación.			
	■Capacitación de los extensionistas			

* Véase 3.5.1

POLITICA SECTORIAL

Objetivos principales.
■Mejoramiento en el mediano plazo de la situación bimodal en el campo paraguayo a través de la diversificación y el mejoramiento en las relaciones comerciales.
■Fomento de la agroindustrialización.
Principios básicos*
■Subsidiariedad.
■Medidas distintas para los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresariales"

AGROINDUSTRIALIZACION

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e [illegible]

Objetivo principal	Acción concreta	Grupo meta	Financiación	Ejecución
■Generar un mayor valor agregado ■Crear un mercado diversificado para los productos agrícolas de renta ■Llegar a un menor nivel de dependencia de mercados externos y factores exógenos	■Desarrollo de un "plan industrial" en cooperación entre sector público y privado, que incluya. ●las industrias metas; y ●medidas de fomento	En el corto y mediano plazo: ●los agricultores "empresariales" y ●el subsector agroindustrial En el mediano y largo plazo. ●los agricultores "tradicionales".	Sectores público y privado.	MIC en cooperación con el sector privado.
	■Fomento gubernamental dirigido a inversiones privadas en capital físico y humano		Sector público.	MIC en coordinación con el sector privado.
	■Coordinación entre las actividades comerciales de I&D.		Sectores público y privado.	MIC en coordinación con el sector privado.
	■Medidas compensatorias ●temporales* ●basadas en reglas y objetivos claros; y ●dirigidas a actividades que fortalezcan la estructura productiva.		Sector público.	MIC en cooperación con el sector privado.

* Véase 3.5.2.

POLITICA SECTORIAL

Objetivos principales:
- Mejoramiento en el mediano plazo de la situación bimodal en el campo paraguayo a través de la diversificación y el mejoramiento en las relaciones comerciales
- Fomento de la agroindustrialización

Principios básicos
- Subsidiariedad
- Medidas distintas para los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresariales"

COMERCIALIZACION*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio

Objetivo principal	Accion concreta	Grupo meta	Financiación	Ejecucion
■Liberalización de los mercados internos de bienes y servicios intermedios, para que las señales transmitidas por los agentes económicos sean menos distorsionadas	■Erradicar los poderes monopólicos y oligopólicos a través de la separación entre los oferentes y demandantes de bienes y servicios de materia prima	Todos los involucrados en los sectores agrícola y agroindustrial, excepto los que tengan poder anticompetitivo		Los poderes Judicial y Legislativo
■Minimizar la intervención pública	■Crear una logística comercial apropiada	Los agricultores "tradicionales"	Sector público	MCPC mediante licitaciones abiertas
	■Inversión en infraestructura para crear sistemas de comercialización competitivas	En primera instancia •los agricultores "empresariales, y •el subsector agroindustrial	En primera instancia el sector público ("crowding-out" inverso) Posteriormente, el sector privado, eventualmente con fomento público	En primera instancia •MOPC mediante licitaciones abiertas Posteriormente •el sector privado

* Véase 3 5 3

POLITICA SECTORIAL

Objetivos principales
- Mejoramiento en el mediano plazo de la situación bimodal en el campo paraguayo a través de la diversificación y el mejoramiento en las relaciones comerciales
- Fomento de la agroindustrialización

Principios básicos:
- Subsidiariedad
- Medidas distintas para los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresariales"

INVESTIGACION Y DESARROLLO*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio

Objetivo principal	Accion concreta	Grupo meta	Financiacion	Ejecución
■Crear un sistema de I&D que busque tecnologías y variedades apropiadas a los recursos naturales y humanos del país ■Buscar nuevos mercados externos	■Investigación hacia tecnologías y variedades apropiadas a la realidad "tradicional" con el uso intensivo de los conocimientos "tradicionales"	Agricultores "tradicionales"	Sector publico	INTN, en cooperación con los agricultores "tradicionales"
	■Coordinación y aumento de accesibilidad de información disponible en círculos internos y externos	En primera instancia ●los "empresariales", y ●el subsector agroindustrial	Sectores privado y público	MIC, MAG y sector privado
	■Estudios de mercados externos e internos para descubrir las posibilidades para ●nuevos productos, ●productos "tradicionales"	Todos los involucrados en los sectores agricola y agroindustrial	Sectores privado y publico	MAG, mediante licitación, y el sector privado
	■Investigación hacia tecnologías de punta	En primera instancia ●los "empresariales", y ●el subsector agroindustrial	Sector privado	Sector privado

* Véase 3 5.4

POLITICA SECTORIAL

Objetivos principales
- Mejoramiento en el mediano plazo de la situación bimodal en el campo paraguayo a través de la diversificación y el mejoramiento en las relaciones comerciales.
- Fomento de la agroindustrialización.

Principios básicos.
- Subsidiariedad.
- Medidas distintas para los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresariales"

PRECIOS, SUBSIDIOS Y FOMENTO A LAS EXPORTACIONES*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio

Objetivo principal	Acción concreta	Grupo meta	Financiación	Ejecución
■Crear un marco estable para que el mecanismo de mercado funcione de la manera menos distorsionada ■Minimizar la intervención pública	■Contrarrestar los efectos negativos de políticas intervencionistas y proteccionistas ●en el mercado externo, mediante el fomento de inversiones productivas; y ●en el mercado interno, mediante la capacitación	Todos los involucrados en los sectores agrícola y agroindustrial	Sector público.	Sector público.
	■Crear un mecanismo de fomento a la exportación con atención a: ●la accesibilidad de financiamiento por empresas que no poseen garantías; ●la creación de un sistema de seguros; ●el fomento de actividades de promoción externa, y ●un marco fiscalizador de normas y calidad	En primera instancia. ●los agricultores "empresariales"; y ●el subsector agroindustrial A mediano o largo plazo: ●todo el sector agrícola-agroindustrial	Sectores público y privado	MIC en combinación con el sector privado.

* Véase 3 5.5

POLITICA SECTORIAL

Objetivos principales:
- Mejoramiento en el mediano plazo de la situación bimodal en el campo paraguayo a través de la diversificación y el mejoramiento en las relaciones comerciales.
- Fomento de la agroindustrialización

Principios básicos:
- Subsidiariedad
- Medidas distintas para los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresariales"

CREDITO*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio

Objetivo principal	Acción concreta	Grupo meta	Financiación	Ejecución
■Contrarrestar los efectos negativos del actual sistema financiero sobre la situación productiva de los agricultores "tradicionales"	■Creación de fuentes de financiamiento sin vínculos con el sistema de abastecimiento y comercialización	Principalmente los agricultores "tradicionales"	Sector privado	Sector privado con, en caso de necesidad, apoyo inicial del sector público
	■Incorporar agentes privados independientes mediante ●estudios de factibilidad, ●saneamiento del sistema financiero, y ●apoyo inicial a la formación de capital			
	■En caso que no se logre incorporar el crédito comercial privado, racionalizar el financiamiento público a través de ●la incorporación directa en los programas de capacitación, ●combinar el crédito con cursos de administración, ●tasas de interés reales positivas, y ●un sistema fiscalizador y evaluador		Sector público	MAG, DEA y FDC

* Véase 3 5.6

POLITICA SECTORIAL

Objetivos principales:
- Mejoramiento en el mediano plazo de la situación bimodal en el campo paraguayo a través de la diversificación y el mejoramiento en las relaciones comerciales.
- Fomento de la agroindustrialización.

Principios básicos:
- Subsidiariedad.
- Medidas distintas para los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresariales"

INSTITUCIONAL*

Condición imprescindible: Marco jurídico estable, transparente e indiscriminatorio

Objetivo principal	Acción concreta	Grupo meta	Financiación	Ejecución
■Limitar los campos de intervención publica segun el principio de "subsidiariedad" ■Adaptar las instituciones involucradas para responder a las exigencias modernas	■Redefinición de las funciones apuntada a la reducción de responsabilidades de cada institución	Todos los involucrados en los sectores agrícola y agroindustrial		MAG
	■Saneamiento de las estructuras de costos en favor de los operativos y con una reducción en los administrativos			MAG
	■Mayor atención a la coordinación de actividades de los diferentes organismos, privados y públicos involucrados.			MAG en cooperación con el sector privado
	■Cooperación con el sector privado			MAG en cooperación con el sector privado.
	■Atención integral principalmente a la problemática campesina	Agricultores "tradicionales".		MAG, DEA, INTN, FDC, etc.

* Véase 3 5 7

INTRODUCCION

El Paraguay es un país en el cual el sector agropecuario cumple un papel sumamente importante. En términos de producción, exportación y empleo es el sector más importante de la economía, y será la base para el futuro desarrollo económico, como lo ha sido en el pasado.

Sin embargo, en la actualidad el sector agrícola paraguayo, y por lo tanto la estructura económica del país, se caracteriza por graves problemas de fondo En primer lugar, existe un alto y creciente nivel de pobreza rural, vinculado a una estructura latifundio-minifundio persistente. En segundo lugar, las condiciones económicas y técnicas de la producción agrícola han cambiado significativamente en el mundo, mientras que la práctica diaria en el país no se adaptó a las necesidades de un desarrollo sostenible. En tercer lugar, el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales requiere una solución en el corto plazo.

Estos problemas han sido señalados en numerosos estudios y han sido objeto de una cantidad impresionante de discursos políticos. Sin embargo, en la realidad actual del país no se están manifestando signos de cambio en las principales actividades productivas y comerciales ni en las decisiones políticas que, en su conjunto, han llevado a una situación actual crítica desde el punto de vista social, económico y ecológico.

Los principales objetivos de este trabajo son la búsqueda de una alternativa de desarrollo a través de un sector agrícola fortalecido, y la propuesta de políticas macroeconómicas y sectoriales que impulsen al sector agrícola a ser un sector productivo eficiente y diversificado, en un contexto de equilibrio social y uso sostenible de los recursos naturales del país.

En el primer capítulo se señalan los problemas vigentes y urgentes del sector agrícola, y se analizan las presentes condiciones nacionales e internacionales que forman el marco general dentro del cual este sector debe funcionar Al fin del capítulo se concluye que un cambio integral es imprescindible.

En el capítulo II, la búsqueda de una alternativa se hará mediante la descripción de las experiencias de otros países latinoamericanos en políticas vinculadas con el sector agropecuario. Se opina que este análisis es relevante para el Paraguay, no solamente por dar sugerencias de medidas políticas alternativas, sino también para evitar errores ya cometidos por otros.

En el capítulo III se sugiere un paquete de políticas alternativas. El paquete tendrá como objetivo principal la diversificación agrícola, término que se definirá en la primera parte de este capítulo. En la segunda parte se sugiere un enfoque político diferenciado y "bimodal". En base a estas dos características se proponen medidas políticas que puedan llevar a una estructura agrícola más apta para enfrentar los desafíos futuros y los problemas presentes.

EVALUACION DE LA SITUACION ACTUAL

1.1. MARCO NACIONAL

1.1.1. Situación actual de la economía paraguaya[1]

La asunción de un nuevo gobierno en 1989 implicó la casi inmediata adopción de un conjunto de medidas de política económica dirigidas, principalmente, a la liberalización de los mercados de divisas, la estabilización de los precios, la liberalización de los mercados de divisas y al equilibrio fiscal. Paralelamente, varias acciones se encaminaron a la renegociación de la deuda externa y al establecimiento de una relación más fructífera con la comunidad financiera internacional.

Los resultados positivos de estas políticas han sido:
- una tasa anual de inflación constante y relativamente moderada de alrededor de un 18% desde 1991;
- una deuda externa que se ubica entre las más bajas del continente, tanto en el monto como en relación con el PIB;
- un equilibrio fiscal en combinación con mayores recaudaciones tributarias[2];
- un tipo de cambio único, bajo un régimen de "flotación sucia"[3].

Sin embargo, la estructura del sector real, que se basa principalmente en la producción agropecuaria, no ha cambiado. Los resultados anuales de la producción interna y de las actividades comerciales del sector primario siguen determinando el comportamiento del Producto Interno Bruto. Mientras tanto, los procesos de producción en este sector no han sido cambiados de manera significativa.

---

[1] En base a CEPPRO, **Informe Económico 1992 y 1993** (Asunción 1993 y 1994)

[2] Aunque se ha podido mantener un equilibrio fiscal, se debe señalar que existe una fuerte crítica a la asignación de los recursos del Estado, que se dedica en gran medida a cubrir los gastos corrientes del aparato estatal.

[3] Régimen bajo el cual el Banco Central interviene en el mercado de divisas para determinar un tipo de cambio que siga las tendencias fundamentales en dicho mercado.

La estructura del PIB en 1993 fue igual a la que ya existió en las décadas anteriores, con una fuerte incidencia de productos agrícolas en el sector industrial. Por la importancia del agro para el resto de los sectores productivos, se puede concluir que la mayor parte de la economía paraguaya se vincula directa o indirectamente con la producción de materia prima agropecuaria.

En términos de empleo, se puede observar una participación relativamente grande del empleo rural en el empleo total. Ello se debe al hecho que la mayoría de las unidades productivas rurales son de tipo familiar, con métodos de producción que se caracterizan por un escaso uso de tecnologías modernas y por una baja productividad de la mano de obra.

Cabe observar con respecto al sector secundario, que la mayor parte de los empleos en este sector está vinculada con la elaboración de materias primas y que, en términos más generales, la performance del sector real en su totalidad está fundamentalmente determinada por las actividades agropecuarias.

Cuadro 1 **Composición del empleo. 1993**
(Miles de personas y porcentajes)

Sector	1993	% del total
Primario	626	41,4
Secundario	336	22,1
Serv. básicos	61	4,0
No básicos	489	32,3
TOTAL	1512	100

Fuente: Informe Económico '93 - CEPPRO 1994

Cabe acotar que el 80% de los habitantes más pobres del país se desempeña en el sector agropecuario. En cambio, sólo el 9% de los que pertenecen al estrato de los ingresos más altos se desempeña en dicho sector[4].

La situación laboral guarda relación además con la marcada segmentación

[4] CEPPRO, **Propuesta de política económica.** (Asunción 1994), pág. 64

de las actividades socio-económicas. Se puede distinguir con claridad dos sectores, uno urbano y otro rural. Las actividades informales superan el 50% en el sector urbano y ascienden hasta el 87% en el sector rural[5].

1.1.2. El sector agropecuario

Desarrollo *histórico*[6]:
La incidencia del sector agropecuario en el comportamiento del PIB real se ha manifestado por un fuerte impulso al crecimiento a partir de los años sesenta. En esa década y durante las décadas de los setenta y ochenta, el desempeño del sector agropecuario ha sido uno de los principales factores dinamizadores de la economía paraguaya, junto con la construcción de las represas hidroeléctricas en los años setenta. Desde la década de 1960 se ha implementado un modelo agroexportador basado en el fomento de la producción agrícola transable, especialmente la soja y el algodón.

Entre 1950 y 1990 la agricultura paraguaya se transformó. En 1950 era una actividad de lento crecimiento. En las décadas siguientes, la agricultura se constituyó en el sector mas dinámico de la economía, dentro del cual asumió cierta preeminencia la agricultura de tipo empresarial, que en 1950 era prácticamente desconocida.

El modelo de desarrollo adoptado a principios de los años sesenta era atípico para América Latina, impulsándose el afincamiento en nuevas áreas rurales. La política de Reforma Agraria (1962) planteó como estrategia principal la colonización de tierras vírgenes, reorientando al campesinado hacia una producción agrícola de renta, basada en su mano de obra barata y abundante.

Los principales factores de política interna que condujeron a la adopción del modelo que sigue en vigencia, fue la decisión de buscar un crecimiento

---

[5] Idem, pág. 64
[6] En base a
- FAO, **Reforma agraria y desarrollo rural en Paraguay. Propuestas de políticas y estrategias.** (Asunción 1992);
- FIDA, **Fondo de desarrollo campesino. Proyecto de crédito en la región nororiental del Paraguay.** (Asunción 1992)

económico fundado en el aumento de las exportaciones y de las actividades agroindustriales.

De acuerdo con los nuevos lineamentos -colonización, expansión agrícola, exportación-, se canalizaron recursos internos y externos hacia la apertura de la región Oriental mediante la construcción de una red de infraestructura. Fue en esta región en donde se realizó entonces el mayor crecimiento de la producción agrícola.

Este impulso colonizador fue apoyado por la inmigración de agricultores brasileños, que se radicaron específicamente en las áreas colindantes con los Estados de Paraná y Matto Grosso. Los inmigrantes trajeron consigo conocimientos, tecnologías relativamente modernas y nuevos cultivos o variedades. A éstos se unieron los migrantes nacionales, impulsados por las políticas de colonización interna y por la construcción de las obras hidroeléctricas en los años setenta. Entre ambos prácticamente agotaron la frontera agrícola en la región Oriental en las décadas de los años setenta y ochenta.

En la década de los años setenta se mantuvieron las políticas sectoriales, así como el entorno macroeconómico favorable a la producción del sector agropecuario. Prácticamente todos los servicios de apoyo se articularon en función de los cultivos de renta que mostraban un potencial exportador. Los impulsos internos se veían respaldados por un contexto internacional favorable en términos de precios y de demanda de materias primas

El rápido crecimiento del sector a partir de 1970 se basó en primer lugar en la incorporación de nuevas tierras fértiles para cultivos anuales, disponibles en cantidades significativas. El incremento del rendimiento de la tierra ha sido modesto y no tuvo un papel preponderante en el crecimiento registrado.

El incremento en la producción primaria se obtuvo básicamente en cuatro cultivos: soja, algodón, trigo y maíz. El resto de los cultivos se puede dividir entre los que mantuvieron las tasas de crecimiento de las décadas anteriores (mandioca, arroz, cebolla, caña de azúcar y tártago) y aquellos cuyas tasas de crecimiento disminuyeron sustancialmente. Dentro de estos últimos se encuentran rubros alimenticios importantes como el poroto y la batata.

El resultado de las políticas de fomento a la exportación se puede apreciar en el siguiente cuadro, donde se destaca el rápido crecimiento de las exportaciones de productos primarios y semi-manufacturados, en comparación con el registrado en otros países del continente.

Cuadro 2 **Evolución del valor de las exportaciones de bienes primarios y semi manufacturados. 1970-1992**
(porcentajes anuales)

		Tasa de crecimiento anual de los valores en US$ (%)		
		1970-1980	1980-1987	1987-1992
Argentina	Primarios	13,7	-8,3	16,1
	Semi manufact	18,4	0,2	14,1
Bolivia	Primarios	19,1	-4,9	0,0
	Semi manufact	13,7	-16,1	15,3
Brasil	Primarios	12,8	0,4	1,9
	Semi manufact.	28,8	1,6	5,3
Chile	Primarios	19,3	6,9	16,0
	Semi manufact.	12,5	-1,3	12,8
Paraguay	Primarios	20,2	5,9	8,8
	Semi manufact.	13,9	-9,0	23,5

Fuente CEPAL 1994, en base a cifras de comercio registrado

Este crecimiento, sin embargo, no fue acompañado por una transformación hacia una estructura social más equitativa en el ámbito rural en términos de ingresos o de tenencia de la tierra.

El marco general favorable de políticas globales y sectoriales cambió a partir de la crisis de 1982-83. En efecto, se registró no sólo una reducción en la intensidad y cobertura de las políticas económicas dirigidas hacia el sector, sino también la reversión y el abandono de servicios de apoyo a la producción.

En estos últimos años la inversión pública en las grandes obras de infraestructura disminuyó. La política cambiaria generó desincentivos a la exportación legal e impulsó las operaciones ilegales. El crédito agropecuario cayó en términos reales y su cobertura excluyó al pequeño

productor. El ritmo de crecimiento del sector se redujo y se manifestaron plenamente las dificultades causadas por el acelerado proceso de desarrollo agroexportador, que siguen caracterizando a la situación actual.

La política gubernamental desde aquel entonces ha sido marcadamente inadecuada. Primeramente, frente al creciente reclamo de los campesinos para acceder a tierras, acentuado por la conclusión de la construcción de la represa hidroeléctrica Itaipú, el Estado ha venido variando su política agraria a lo largo de los años, sin superar su carácter puntual y errático. Dicha política siguió caracterizada por indefiniciones en materia jurídica, una oposición política exitosa por parte de los latifundistas a la reforma agraria, trabas e ineficiencia burocráticas, restricciones presupuestarias y falta de planificación. Además, la política tributaria ha funcionado como desestabilizadora en los mercados de tierras, dejando libre juego a los especuladores, mientras se impulsaba el uso extensivo de las tierras.

En síntesis, el modelo aplicado a partir de los años sesenta no ha generado cambios estructurales significativos desde aquel entonces y los cambios fundamentales introducidos en ciertos ámbitos de la producción no han dado lugar a una continuidad en la dinámica sectorial. En primer lugar, el agotamiento de tierras fértiles no ha suscitado un cambio hacia la utilización de tecnologías con rendimiento más elevados. En segundo lugar, siguen siendo los mismos dos cultivos los que constituyen la base de toda la producción agrícola. Y, en tercer lugar, la creciente demanda de tierra por el incremento de la población rural, no se ha traducido en una redistribución de tierras, manteniéndose una estructura minifundio-latifundio en la tenencia de las mismas.

Situación *actual* en el sector agropecuario:

Cuadro 3 **Paraguay: Composición del PIB. 1993**
(Millones de guaraníes constantes de 1982 y porcentajes)

Sector	Producción sectorial	Distribución porcentual
Agropecuario	265.072	26,4%
Secundario	214.303	21,3%
Servicios básicos	82.279	8,7%
No Básicos	436.565	43,6%

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Económico '93 -BCP

Producto

El complejo agrario-agroindustrial del país es el sector productivo con mayor importancia en la estructura económica del Paraguay. Solamente el sector agropecuario contribuye con el 26% del PIB, mientras que las agroindustrias tienen una participación del 11%. El subsector agroindustrial consiste principalmente en plantas procesadores de materia prima agrícola (75%), forestal (16%) y ganadera (8%). En orden de importancia y de inversión de capital se encuentran las industrias aceiteras (fundamentalmente de soja), desmotadoras de algodón y molinos harineros (trigo). En segundo plano están las industrias de productos lácteos y de yerba mate.

Sin embargo, el subsector agro-industrial se ve caracterizado por la baja generación de valor agregado, y un nivel mínimo de diversificación en los bienes transables.

Comercio exterior

Alrededor del 90% de las exportaciones registradas consiste en productos agropecuarios. La economía agraria del Paraguay es netamente exportadora y se concentra en el comercio de productos agropecuarios de escaso valor unitario[7].

Se advierte un leve aumento en la importación registrada de productos alimenticios en los últimos años. Las importaciones de alimentos básicos representaron el 4,7% del total de los bienes importados en 1992[8]. Sin embargo, se puede observar un crecimiento en estas importaciones.

Cabe señalar que la economía paraguaya se caracteriza por la existencia de un sector importante que se dedica a actividades de contrabando. Existen varias estimaciones del volumen de las actividades comerciales ilegales, que lo ubican entre un 50 y un 100% del comercio externo registrado.

Del gráfico siguiente se puede concluir que el comportamiento económico paraguayo, con excepción del sector Energía, es fuertemente dependiente de la dinámica del sector agropecuario, ya que las fluctuaciones en el PIB de este sector se reflejan en las del producto total.

---

[7] Véase cuadro 9.

[8] Ocampos, G., "Políticas económicas, políticas sectoriales y recursos naturales" en **Voces y pistas para un desarrollo sostenible.** (Asunción 1993).

Cuadro 4 **La relación entre el crecimiento agrícola y el aumento del PIB en Paraguay.**

AÑO	PIB GLOBAL Var.[1] %	PIB AGRIC. Var.[1] %
1981	8.7	14.8
1982	-1.0	0.6
1983	-3.0	-2.8
1984	3.1	7.4
1985	4.0	6.0
1986	0.0	-12.6
1987	4.3	9.7
1988	6.4	18.0
1989	5.8	9.8
1990	3.1	0.9
1991	2.5	-4.4
1992 [2]	1.7	-4.2

Fuentes: [1] BCP, Ctas. Nacionales. 28, 1982/1991, Ed. Corregida
[2] Estimaciones Preliminares

1.1.3. Estructura productiva del subsector agrícola

Los rubros agrícolas de mayor importancia para la economía paraguaya son el algodón, la soja, el trigo, el arroz y el maíz. Los dos primeros, con un escaso valor agregado, representaron casi el 60% del total de las exportaciones en 1993.

El 72% del total de las explotaciones rurales cultivan el algodón y la soja como actividad principal. El algodón es el principal producto de renta de los pequeños productores. Alrededor del 71% de la producción total de este cultivo proviene de extensiones de tierra inferiores a 20 hectáreas. Para una de cada tres familias paraguayas el algodón es el cultivo de renta principal, y a menudo la única fuente de ingresos monetarios. El algodón se destina en casi un 95% a los mercados externos en forma de fibra, o sea, escasamente elaborado[9].

La soja es de gran importancia para el país como fuente de divisas. La producción de ésta es altamente mecanizada y por lo tanto no tiene el mismo impacto que el algodón en términos sociales. Se cultiva en grandes y medianas extensiones de tierra por agricultores "empresarios", a menudo organizados en cooperativas. La soja se exporta en forma primaria o como tortas/expeller y aceite vegetal.

Existen *problemas urgentes* y estructurales en la agricultura paraguaya, tales como:

- Un alto nivel de pobreza rural, vinculado con el sistema minifundio-latifundio y una distribución sumamente regresiva de la renta generada.

- Una "bimodalidad" creciente. Esta situación se caracteriza por la existencia de una brecha significativa entre los agricultores "tradicionales" y los agricultores "empresarios". El primer grupo se define como pequeños y medianos productores (hasta 20 has.), con un bajo nivel de capacitación, poco uso de tecnologías modernas en sus métodos de cultivo y una alta concentración de su producción en un sólo producto de renta, normalmente el algodón.

A los agricultores "empresarios", por otro lado, se define como productores

---

[9] MAG, **Censo Agropecuario 1991** (Asunción 1992)

medianos y grandes que utilizan tecnologías más modernas y reaccionan más activamente a las señales percibidas a través del mercado. Tienen una estructura productiva más eficiente y flexible, pero no sostenible en relación con el uso de los recursos naturales. A menudo están vinculados a organizaciones rurales que defienden sus intereses. También tienen más acceso al crédito formal. En síntesis, se caracterizan por un sistema de producción que se adecua a las exigencias del mercado, en el cual son capaces de competir y negociar.

- La estructura minifundio-latifundio, que se ve agravada por la política tributaria y el funcionamiento sesgado del sistema financiero, fomentándose el manejo extensivo de las tierras más productivas. Por otro lado, en combinación con el crecimiento de la población rural y la falta de trabajo alternativo, existe un aumento constante en la demanda de tierra por parte de los pequeños y medianos productores, que se manifiesta a través de ocupaciones violentas de tierras, o que se soluciona por un "parcelamiento" de la tierra disponible. El carácter de la estructura minifundio-latifundio se hace evidente en la extrema concentración de la tierra: el 77% de las tierras está en manos del 1% de quienes las detentan[10].

- La reducción de la productividad, por la incorporación de tierras cada vez más frágiles y menos fértiles, y el agotamiento de los suelos por el uso de métodos de producción inadecuados, resultando en un creciente desequilibrio ambiental.

- Una infraestructura inadecuada, por la falta de una red carretera que cubra las necesidades de comunicación y transporte en las zonas de menor desarrollo. Además, las dificultades que surgen de la escasez de medios de (tele)comunicaciones y de información, afectan negativamente la posición competitiva de los productores y la agroindustria.

- Una alta concentración en dos productos, el algodón y la soja, que hace que la gran mayoría de los productores agrícolas y las agroindustrias dependan de las oscilaciones exógenas en los mercados internacionales. En combinación con el bajo valor agregado que generan las mismas, ello les da un nivel mínimo de flexibilidad.

---

[10] Idem

- Un sistema financiero que se destaca por una inadecuada adaptación a la estructura productiva agrícola, baja cobertura y eficiencia y un marcado sesgo en favor de los agricultores de tipo "empresarial" y de los agroexportadores. Solamente el 7% de la demanda crediticia de los agricultores campesinos se satisface formalmente. Ello implica una grave discriminación respecto de los pequeños productores que, al reducirse el volumen del crédito formal, tienen que recurrir a prestamistas informales, a menudo estrechamente vinculados con la venta de insumos y la compra de las cosechas, haciendo que se eleve el costo del dinero de manera pronunciada y se genere una relación de dependencia desequilibrada de aquéllos respecto de éstos. En el cuadro 5 se puede observar el papel importante del "comerciante acopiador" en el otorgamiento de prestamos a los productores que explotan de 5 a 20 hectáreas.

- Una merma destacable de las inversiones productivas en la agricultura, por la falta de confianza de los potenciales inversionistas en la estabilidad económica y en las políticas sectoriales, en combinación con las altas tasas activas de interés. Este fenómeno refleja la tendencia general en el comportamiento de las inversiones.

1.1.4. Pequeños y medianos productores[11]

El sector agropecuario sigue siendo la base de la economía paraguaya y la principal fuente de las exportaciones. Dentro de ese sector, a su vez, los pequeños productores campesinos, es decir, los que tienen menos de 20 hectáreas de tierra para producir, cumplen un papel importante, ya que representan el 83% de los productores de materia prima agrícola en el país. Su rol en la producción agrícola del país comprende no solamente la producción de alimentos básicos para el consumo interno, sino también la producción de cultivos para la exportación, especialmente el algodón. Estos agricultores "tradicionales" generan un tercio del producto interno bruto agropecuario, la mitad de la producción nacional destinada al mercado interno, dos tercios de los alimentos procesados en el país, y el 35% de las exportaciones agropecuarias.

El grado de organización de los campesinos es bajo. Solamente el 11,3% de los mismos pertenece a algún tipo de organización. Aparte de las medidas políticas y las influencias empresariales que han impedido que

---

[11] En base a FIDA, **Fondo de desarrollo campesino.** (Asunción 1992)

se llegue a un mayor nivel de cooperación, los problemas de comunicación, la desconfianza tradicional existente y la casi inexistente capacidad administrativa, impiden la constitución de cooperativas u otras formas de organización.

La economía campesina tradicional ha conocido pocos cambios en las dos últimas décadas en cuanto al nivel de ingreso y calidad de vida, no obstante el hecho de constituir la base del crecimiento económico del país desde los años setenta. Es en este sector donde radica la mayor concentración de pobreza Hasta el momento estos productores no han sido capaces de generar y retener excedente suficiente para su propia capitalización.

Cabe destacar que la pobreza rural en el Paraguay no está relacionada con la persistencia de masas de campesinos aisladas efectivamente de los principales mercados y ocupadas en la producción de alimentos que a duras penas cubren sus necesidades de autosubsistencia, como se puede observar en otros países En éstos la división entre productores agrícolas "tradicionales" y "empresariales" se caracteriza por las distintas posibilidades que tienen para acceder a los mercados. En el Paraguay, por el contrario, la pobreza caracteriza a los pequeños productores cuyos cultivos de renta tienen por destino los mercados mundiales, y que así cumplen un papel económico importante en la producción del país.

En una caracterización general se puede afirmar que la causa principal de esta realidad se relaciona con la posición relativa que tienen los pequeños productores en la pirámide jerárquica de empresas privadas agrarias y agroindustriales. Esta posición se caracteriza por el aislamiento respecto de la dinámica del desarrollo económico general -mediante sistemas de comercialización monopsónicos y sistemas de financiamiento que hacen dependiente de los prestamistas al pequeño productor- y por la falta de conocimientos propios y adecuados para lograr un mejoramiento en su situación.

Uno de los factores determinantes en este desenvolvimiento son las políticas sectoriales y macroeconómicas. Las medidas implementadas han estado sesgadas en contra de los pequeños productores rurales. En primer lugar la política crediticia no contempla a los minifundistas no organizados Las características y la evolución del manejo del crédito rural a través del Banco Nacional de Fomento (BNF) y del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) demuestran la falta general de lineamientos

precisos en las políticas gubernamentales apuntadas al apoyo del grupo de pequeños campesinos. Estos se han visto entonces obligados a recurrir a prestamistas informales.

La organización del actual sistema financiero, en combinación con el clima económico de incertidumbre, ha creado un ámbito especulativo, en contra de una canalización eficaz de recursos hacia créditos a mediano y largo plazo e inversiones productivas. Además, no fomenta la búsqueda de innovaciones rentables. Los intermediarios financieros cobran tasas de interés mucho más elevadas que las vigentes en el sector formal. En parte esta situación refleja el mayor grado de riesgos que corren estos agentes por tener sus carteras de préstamos concentradas en ciertas zonas y en ciertos productos. Sin embargo, las tasas también son una muestra de que los mismos disponen de un poder monopólico y monopsónico en el área en que operan.

Los intentos por parte del sector público de implementar medidas de política económica que permitan el otorgamiento de créditos baratos y subsidiados, se han caracterizado por un encarecimiento del costo del financiamiento, debido a su vez a un manejo ineficiente de los fondos a través de la cadena de intermediación que los distribuye. En el siguiente cuadro se puede observar el costo final de los créditos subvencionados que otorgó el Estado en la temporada '91-'92 a los productores del algodón, canalizados por el Banco Central a través de la cadena de comercialización algodonera.

Cuadro 5 **Paraguay: Tasas de interés del crédito subvencionado. 1991-1992**
(porcentajes)

Fuente	Destinatario	Nominal '91-'92	Real '91-'92
BCP-Redescuentos	Bancos Comerciales	18%	0%
Bancos Comerciales	Firmas Agroexportadores	27%	9%
Firmas Agroexportadores	Acopiadores	40%	22%
Acopiadores	Pequeño productor rural	80%	62%

Fuente: Elaboración propia en base a BIRF-Paraguay Financial reform and its initial impact on domestic intermediation - Survey Data fa

Los pequeños productores han sido entonces incapaces de financiar una infraestructura productiva propia -silos, galpones, depósitos-, que les permita preservar y manejar sus cosechas de una manera económicamente más beneficiosa por aumentar su capacidad operativa. La falta de créditos con tasas reales aceptables e independientes de otras relaciones comerciales y productivas, impide además un cambio hacia cultivos alternativos de ciclo largo, menos dañinos para el medio ambiente y, por lo tanto, más sostenibles en el mediano y largo plazo.

Cuadro 6 **Explotaciones agrícolas con crédito (comercial o público).** (porcentajes)

Tamaño de la exportación	% que recibe crédito	por parte del acopiador/comerciante	% que no recibe crédito
Menos de 1 ha	7	0	93
1 a 4 has	12	3	88
5 a 9 has	27	10	73
10 a 19 has	29	9	71
20 a 49 has	30	6	70
50 a 99 has.	48	0	52
100 y más has	35	0	65
Paraguay total	25	6	75

Fuente Producción agropecuaria 1992/93 - MAG 1993

La investigación y extensión agrícola por parte de entidades públicas también se han caracterizado por una deficiente cobertura, un sesgo hacia cultivos y tecnologías compatibles con las necesidades y conocimientos de los agricultores "empresarios", y una marcada preferencia por los rubros generadores de divisas.

La asistencia técnica ha tenido una cobertura baja; sólo el 17% de las unidades encuestadas en el último censo admite recibirla. Además, ha tenido una distribución desigual, siendo el sector minifundista el más descuidado. Sólo el 7% de los productores con menos de 10 hectáreas ha recibido algún tipo de asesoría técnica, en comparación con el 38% de los productores con 50-100 hectáreas y el 35% de los de 100 y más hectáreas.

Cuadro 7 **Distribución de la asistencia técnica por tamaño de la explotación.**
(porcentajes)

Tamaño de la explotación	Con asistencia técnica (%)	Sin asistencia técnica (%)
Menos de 1 ha	0	100
1 a menos de 4 has.	7	93
5 a menos de 9 has.	17	83
10 a menos de 19 has	22	78
20 a menos de 49 has.	20	80
50 a menos de 99 has	38	62
100 y más has	35	65
Paraguay total	17	83

Fuente Producción agropecuaria 1992/93 - MAG 1993

Las actividades de investigación y desarrollo agrícola (I&D) han sido igualmente unidimensionales, enfocadas al sector agroexportador y "empresario", y no han contemplado la difusión de prácticas de conservación, ni sistemas integrados de producción. No han incorporado, además, los conocimientos ya existentes entre los agricultores "tradicionales". Estos factores son esenciales en la lucha contra la degradación ambiental generalizada.

No se ha realizado una búsqueda de tecnologías apropiadas para las características productivas del país. La actual oferta tecnológica originaria de los países industriales no se adecua a los sistemas paraguayos de producción campesina, y está enfocada a la incorporación de bienes de capital en vez de considerar los recursos naturales y la mano de obra presente en cantidades relativamente más importantes.

1.2. MARCO INTERNACIONAL

1.2.1. Situación actual

La economía paraguaya se apoya fuertemente en el comercio exterior. Se ha destacado el peso del agro en el mismo. Se opina, entonces, que los cambios estructurales necesarios para mantener a este sector como fuente de crecimiento económico, solamente se harán posibles a través

de un cambio en el modelo agroexportador vigente. Cabe analizar el mercado internacional antes de determinar las medidas de política necesarias para la aludida transformación estructural.

Actualmente el sector externo del país se ve involucrado en un mercado internacional que se divide, por su desarrollo y oportunidades diferentes, en dos principales vertientes. En primer lugar está la participación del país en el Mercosur, que significará oportunidades y desafíos para la economía paraguaya. En segundo lugar se debe considerar el resto del mercado internacional. Dentro de éste, la Comunidad Europea es la destinataria principal de la exportación paraguaya, mientras que la región asiática es la más importante proveedora de bienes.

En base a los cuadros que a continuación se exponen se pueden considerar los rasgos principales del sector externo del país.

Cuadro 8 **Los mercados de exportación y importación del Paraguay por zona económica. 1992**
(miles de US dólares y porcentajes)

Zona económica	Exportaciones	%	Importaciones	%
ALADI	312 364	47,6	353 189	43,3
Mercosur	246 400	37,5	475 015	38,4
Canadá, EE UU	35 545	5,4	176 165	14,2
Resto América	36 632	5,6	17 275	1,4
CEE	224 989	34,6	180 021	14,6
AELC*	10 987	1,7	14 604	1,2
Resto Europa	378	0,1	5.687	0,5
Asia	30 750	4,7	276 638	22,4
Africa	4.884	0,7	31.300	2,5
Otros	26	-	269	-
Total	656.555		1 237.148*	

Asociación Europea de Libre Comercio

Fuente: BCP 1993

Se destaca una estructura exportadora concentrada en dos productos agrícolas, que en 1992 representaron alrededor del 67% de la exportación total del país. En cuanto a mercados destinatarios de los productos, se observa la importancia de la región del Mercosur y la de la Comunidad Europea, con la cual existe un superávit evidente en la balanza de pagos.

Cuadro 9 **Principales productos exportados. 1992**
(porcentaje del valor total)

Rubros exportados		**Rubros exportados**	
aceites esenciales	2,2	maderas aserradas	3,5
aceites vegetales	6,4	manufactura madera	4,7
café en grano	0,2	productos cárnicos	7,3
cueros curtidos	5,6	caña de azúcar	0,4
fibras de algodón	31,9	semillas oleaginosas	21,2
frutas frescas	0,2	tabaco	1,0
harina	0,7	torta/ expeler de soja	8,3
legumbres/ hortalizas	0,3	otros	6,1
Por producto clave			
algodón y derivados	**32,2**	**soja y derivados**	**34,5**

Fuente: BCP 1993

Por otro lado, la importación registrada consiste en su gran mayoría en bienes de capital, provenientes en gran parte de Asia[12].

Como siguiente paso se analizan los desafíos y oportunidades del Paraguay considerando las circunstancias cambiantes del mercado internacional, provocadas por acontecimientos de amplio alcance en la economía mundial que tienen impactos sobre la economía nacional.

1.2.2. Factores generales

En este punto se analizarán algunos aspectos más generales de los

[12] Cabe tener en cuenta la incidencia del comercio del contrabando a los efectos de precisar la importancia relativa de los distintos tipos de productos en la estructura importadora.

mercados mundiales, que merecen consideración con respecto al futuro desarrollo paraguayo.

1) El *financiamiento externo*[13].

- Los acreedores e inversionistas privados no han mostrado confianza en la estabilidad del proceso democrático nacional. No han llegado al país inversiones significativas desde el presunto cambio político fundamental ocurrido a fines de la década de los años ochenta.

- La competencia internacional para obtener créditos otorgados tanto por organizaciones multinacionales como por entidades financieras privadas, es más intensa que en períodos anteriores. La renovada presencia de los países del antiguo bloque soviético en el mercado financiero y el surgimiento de países latinoamericanos atractivos para los prestamistas extranjeros, significan una fuerte competencia en la obtención de medios financieros formales.

- Está claro que, hasta el momento, el atractivo del Paraguay para inversionistas extranjeros ha sido mínimo. El interés de los mismos no se materializará hasta que se pueda mostrar con certeza que las experiencias negativas del pasado, en materia de expropiaciones y tratamiento jurídico discriminatorio en contra de los extranjeros, ya no sean posibles bajo el nuevo régimen. Ello no se ha puesto de manifiesto, y el Paraguay sigue siendo un país de considerable riesgo, lo que implica que las inversiones extranjeras se dirigen consecuentemente hacia otros países del continente.

2) *Proteccionismo* y surgimiento de *bloques comerciales*[14].

- Mientras propician economías liberalizadas y orientadas hacia la exportación, los gobiernos de muchas naciones desarrolladas cierran sus fronteras, especialmente a las principales exportaciones de los países en vías de desarrollo. Los acontecimientos en la CEE, la formación del NAFTA entre los EE.UU., México y Canadá, y la de la APEC (Asian Pacific Economic Cooperation) entre la mayoría de los países de la región Asia-Pacífico, podrían desembocar en un repunte de

---

[13] Pacific Strategies, **Paraguay ante el Mercosur y el nuevo orden mundial.** (Asunción 1992)
[14] Idem

tendencias proteccionistas.

La posibilidad de un mundo futuro de bloques comerciales puede significar que los "países externos", los que no forman parte de uno de esos bloques pero sí están en su esfera de influencia, se vean manejados por reglas comerciales establecidas por los mismos, pudiendo éstos entonces influir en gran medida en las oportunidades reales existentes para desarrollar la estructura económica de los países externos.

- Por otro lado, el Acta de Marrakesh de la Ronda Uruguay del GATT, firmada en abril de 1994, puede significar un relajamiento de las políticas de subsidios y protección en rubros que afectan a la economía agrícola paraguaya. Se ha establecido una reducción gradual de tales subsidios y aranceles a la importación. Sin embargo, esta reducción en sí no es una garantía para un mayor acceso a los mercados principales. El ritmo al cual dicha reducción se va a producir de acuerdo con el Acta, puede generar condiciones favorables para producir internamente bienes substitutivos de los que actualmente están protegidos. Dichos substitutos podrían competir exitosamente con la potencial oferta importada, disminuyendo así las oportunidades para acceder a dichos mercados.

3) La *demanda* internacional.

- El aumento de los ingresos y los cambios sociales en los principales mercados mundiales de alimentos han influido en el carácter general de la demanda de estos productos. La misma se orienta en la actualidad hacia alimentos sanos, equilibrados, dietéticos, naturales y, a la vez, diversificados y de preparación rápida -los llamados de "cuarta gama"- . Simultáneamente se observa un aumento en el consumo de frutas tropicales y hortalizas frescas fuera de estación, y un desarrollo innovador de los canales de comercialización.

Este desempeño ha abierto un mercado nuevo para los países latinoamericanos. Sin embargo, los ciclos comerciales de estos productos son difíciles de conocer, ya que la demanda es factor determinante y fluctuante. Más aún, probado el éxito de un producto en terminos comerciales, entran rápidamente productores nuevos en estos mercados, ya que los procesos de producción de estos bienes son de asimilación relativamente rápida. Ello acorta los ciclos comerciales y hace más riesgosa la concentración exclusiva en la producción de este tipo de productos.

4) La *oferta* internacional.

- Los mercados internacionales en general, y los de productos agrícolas en especial, han cambiado significativamente; la importancia de la oferta, factor determinante en los mercados hasta la década de los años ochenta, ha disminuido. El desenvolvimiento de los mercados modernos se ve determinado en gran medida por la demanda.

Este desenvolvimiento implica que la posición competitiva se basa crecientemente en las condiciones de producción y comercialización. Las ventajas comparativas han perdido su rol preponderante y los factores humanos, como la organización, el servicio, la flexibilidad y la capacidad de innovación son las ventajas competitivas que determinan hoy en día la posición relativa de cada oferente.

5) El *Mercosur*.

El Tratado de Asunción tiene como metas principales la liberalización del comercio intra-regional, la coordinación de las políticas macroeconómicas, y el desarrollo de la región en su conjunto, a fin de llegar a una integración económica que sirva como base del fortalecimiento de los países miembros en los mercados internacionales.

- En base a los resultados obtenidos hasta 1993 se debe cuestionar las posibilidades del Paraguay. Dichos resultados demuestran que ni el flujo comercial, ni el carácter del comercio del país con los demás signatarios del Tratado, ha cambiado de manera alguna.

La oferta del país, en general, consiste en productos que tienen una baja elasticidad- precio, lo que significa que ni la oferta ni la demanda se ven influenciadas por el abaratamiento relativo del precio como consecuencia de la reducción de los aranceles regionales.

Además, la liberalización del comercio intra-regional está acompañada por una apertura general de las economías de Argentina y Brasil a países de fuera de la región. Ello implica una erosión de la ventaja relativa creada por la preferencia arancelaria del Paraguay en los mercados vecinos y, por ende, de las posibilidades que le brinda el futuro mercado común.

Sin una reforma de la estructura económica del país que permita que

ésta se vuelva más flexible y diversificada, no se logrará aprovechar las oportunidades creadas por la integración.

- El desarrollo industrial del país está estancado. La estructura industrial se caracteriza por la escasa elaboración de la materia prima. Además, no se observa un aumento alentador en el flujo de inversiones nuevas. Estos dos factores constituirán obstáculos al aprovechamiento de las presuntas ventajas de la integración, e implican la necesidad primordial de modificar el proceso productivo paraguayo.

- El hecho de que en el Tratado de Asunción no se define al Paraguay como País de Menor Desarrollo Relativo implica para éste la amenaza de un total estancamiento en el desarrollo de la economía en general, y del sector industrial en especial, por la competencia fuerte de los demás miembros del Tratado. Si no se concreta un tratamiento preferencial, difícilmente se podrán aprovechar las posibilidades creadas por la ampliación del mercado[15].

6) El *contrabando.*

La economía del país se ve marcada por un sector informal, que se estima en más de un 50% del total de la economía formal y registrada. La falta de transparencia y la consiguiente dificultad de juzgar nítidamente el desempeño real de la economía dificultan el análisis de los mercados y de las necesidades del sector agropecuario.

En este sector, el contrabando juega un papel relativamente importante mediante
- la entrada de productos competidores de los paraguayos (p.e. leche proveniente de Argentina y Brasil), que anulan los efectos de las barreras (temporales) que existen para algunos productos;
- la salida de productos que cuentan con trabas internas a la comercialización externa (p.e. el algodón hacia el Brasil), con el fin de proteger ciertos intereses;
- la entrada de insumos de baja calidad, e incluso dañinos a la producción agrícola;
- el comercio de rollos de madera, que se destaca por ser particularmente

[15] Mimeo. Benegas, G., **La determinación del Arancel Externo Común en el Mercosur.** (Asunción 1994)

preocupante, ya que constituye un recurso natural cuyo destrucción tiene graves consecuencias en la fertilidad de las tierras agrícolas.

1.2.3. Los mercados internacionales del algodón y de la soja

1) Los *precios internacionales* de los principales productos de exportación paraguayos.

La economía paraguaya, como toda aquella que es productora de materias primas, sufre las consecuencias de la baja de los precios internacionales. Como el total de la producción nacional es muy pequeño en relación con la producción mundial total, no influye en el desenvolvimiento de los mercados internacionales. En cambio, el ingreso generado por las exportaciones y el comportamiento del PIB sí sufren en forma substancial cuando dicho desenvolvimiento es adverso.

Cuadro 10 **Inestabilidad de precios de productos de exportación. 1980-1992**
(Variación anual promedio en porcentajes)

Producto	**Variación**
Algodón	15,7
Azúcar crudo	37,6
Carne de vacuno	5,5
Maíz	14,4
Soja	9,7
Trigo	10,2
Indice de productos primarios	**7,2**
Indice de productos manufacturados	**6,1**

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL 1994

2) Las posibilidades de acceso del Paraguay a *nuevos mercados* externos para los *productos tradicionales*, el algodón y la soja, y sus derivados.

Dichas posibilidades se encuentran fuertemente limitadas por diversos

factores. En primer lugar, los productos paraguayos cuentan con una competencia de Argentina y Brasil, que disponen de una ventaja en materia de transporte dada la posición geográfica mediterránea del Paraguay.

En segundo lugar, la soja y el algodón cuentan con fuerte competencia de otros países, situados tanto en Asia como en América y en Africa.

En tercer lugar, los productos derivados de la principal materia prima del país, la soja, se hallan protegidos en los principales mercados del mundo industrializado, lo que incide en la demanda del grano y de los derivados en el mercado internacional.

3) La situación comercial en el mercado internacional del *algodón*[16].

- Las repúblicas que conformaban la Unión Soviética pueden exportar algodón al 10% de sus costos del año 1990. Esto se debe en gran parte a la caída en el valor del rublo. Sin embargo, aún antes de esta devaluación el algodón soviético competía en los mercados europeos con el algodón paraguayo por sus bajos costos laborales y un avanzado nivel de mecanización. Si se exportara esta producción algodonera, ello tendrá un impacto inevitable sobre el comercio internacional de este rubro y por ende sobre la economía paraguaya.

- La tendencia a la substitución de materia prima natural por fibras sintéticas provoca frecuentes caídas de los precios.

Sin embargo, a la vez se nota una tendencia en los países de mayor desarrollo de volver a "lo natural", con un énfasis creciente en rubros que se cultivan de manera "ecológica" -con menor cantidad de insumos artificiales- y se producen de manera no-mecanizada. Esta tendencia puede resultar ventajosa para el Paraguay, donde los métodos de producción siguen caracterizándose por un uso relativamente limitado de fertilizantes y pesticidas modernos, y por un bajo nivel de mecanización en general.

- El constante crecimiento de la demanda de algodón proveniente del

---

[16] Véase para una descripción más detallada: Buchi, H., **Estudio del sector agroexportador paraguayo.** (Asunción 1992)

mercado brasileño, podría significar una fuente de crecimiento. Esa demanda se dirige, sin embargo, únicamente a la materia prima, e implica la acentuación del rol de proveedor de materia escasamente elaborada por parte de la economia paraguaya, impidiendo entonces la generación de un mayor valor agregado.

4) El mercado internacional de la *soja*.

- El mercado internacional de la soja se caracteriza por los siguientes hechos: a) en los EE.UU. la producción de la soja está altamente mecanizada, b) tanto la Argentina como el Brasil aplicarían impuestos para estimular el procesamiento interno de la materia prima, y c) la Comunidad Europea está a punto de estimular la propia producción de materia prima substituta. Es poco probable que el Paraguay pueda competir contra los bajos costos de producción y los subsidios existentes en otros países sin un cambio significativo en los rendimientos y en el método de producción, y sin un fuerte apoyo para lograr mayores niveles de elaboración.

- En los últimos años, los productores paraguayos de aceites vegetales (principalmente de soja) han tenido un precio por tonelada competitivo en los mercados europeos. Sin embargo, los europeos han venido usando más aceite de canola y girasol, cultivos propios de la región, disminuyendo las posibilidades de la soja paraguaya en este mercado.

Este cambio en el consumo de aceites comestibles hacia aquellos con menor contenido de colesterol, ya ha afectado a miles de productores africanos y del Sureste de Asia. Tanto el girasol como la canola crecen muy bien en Europa, lo que permitirá a la Comunidad bajar sus importaciones de materia prima y aumentar sus actividades agrícolas. El éxito de los mismos cultivos en el Paraguay todavía no ha sido demostrado.

Sin embargo, dada la gran capacidad ociosa que tienen las plantas de aceites vegetales en el país, y los cambios que promete el Acta de Marrakesh en cuanto a la reducción de los subsidios agrícolas, es posible que la producción de aceite de soja sea un negocio interesante para el futuro comercial paraguayo. Además, cabe destacar las posibilidades del país para explotar mejor el hecho que el aceite de maíz también tiene la característica de un bajo contenido de colesterol.

1.3. CONCLUSION: LA NECESIDAD DE CAMBIAR

Sin cambios estructurales -en la brevedad posible- en la forma en que el sector agrícola lleva a cabo sus actividades, la producción agrícola será insostenible, sea en el corto o mediano plazo. Sin la producción de cultivos y variedades diversificados y de productos agropecuarios con mayor valor agregado, habrá serias dificultades en la próxima década y a más largo plazo en mantener el nivel de vida en el Paraguay y en erradicar la pobreza existente.

La continuidad del modelo agroexportador como base para el desarrollo económico, impulsado por la expansión de la frontera agrícola, será imposible por haberse ésta agotado. Además, la presión sobre el medio ambiente exige una modificación a corto plazo de los métodos de producción y extracción, para evitar que la capacidad productiva del país disminuya y que los recursos naturales sigan siendo usados de manera económica y ecológicamente irracional e insostenible. Es decir, las restricciones para continuar con el modelo agroexportador como principal fuente de crecimiento económico, provienen de la disponibilidad de los recursos naturales. Si la expansión de la soja debiera seguir al mismo ritmo y con el mismo método observados en los veinte años anteriores, se chocaría con la escasez de tierras fértiles. Si el sistema de desmonte y quema prosiguiera sin obstáculos, la deforestación y la pérdida de fertilidad de los suelos pondrá un freno a la expansión agrícola.

El modelo se basó en una alta concentración de la producción y la comercialización en dos cultivos, el algodón y la soja, cuyas osciliaciones exógenas determinan el comportamiento coyuntural de la economía.

Unicamente a través del aumento en el rendimiento de la tierra, la utilización de técnicas de conservación de los suelos y la búsqueda de cultivos alternativos, se puede llegar a un modelo de crecimiento que sea sostenible en el mediano y largo plazo.

La gran cantidad de campesinos sin tierra, la tendencia de una población rural creciente pero migrante, y la política sectorial de las últimas tres décadas, significan la marginalización de gran parte de la población rural. Los numerosos conflictos relacionados con la carencia de tierras laborables y fértiles, junto a la concentración de éstas en manos de pocos latifundistas que las explotan de manera extensiva, obliga al sector público y al sector privado a profundizar la búsqueda de soluciones de corto, mediano y

largo plazo, no solamente para mejorar la estructura productiva, sino también para solucionar la explosiva situación social, tanto en el interior como en las áreas urbanas, en donde la presión poblacional aumenta de manera preocupante con el constante flujo de campesinos migrantes.

Por el lado del comercio exterior, el posible curso de los acontecimientos -en términos de precios internacionales, situación medio ambiental, perspectivas macroeconómicas, niveles de proteccionismo de los países del norte- sugiere que será riesgoso seguir apuntando en los años venideros a la expansión del algodón y de las oleaginosas como ejes principales del crecimiento agrícola, y por lo tanto de la economía en general. Estos productos pueden seguir constituyendo la base de la exportación agrícola solamente si se desarrolla, paralelamente a los cambios en sus métodos de cultivo, el sector agroindustrial (hilados, aceiteras, etc.)

El resto de este trabajo se dedicará a la búsqueda de una solución para los problemas mencionados. En el capítulo II se analizarán las experiencias de otros países latinoamericanos, que han conocido y siguen conociendo problemas semejantes a los paraguayos, a fin de que éstas puedan servir como base para avanzar hacia propuestas concretas en la última parte del estudio.

POLITICAS AGROPECUARIAS EN OTROS PAISES LATINOAMERICANOS[1]

2.1. INTRODUCCION

En este capítulo se analizarán las experiencias del sector agropecuario con diferentes medidas de política macroeconómica y sectorial en los países de la región. Este ejercicio no solamente llevará a un mejor conocimiento de políticas alternativas, sino que mostrará además los efectos del conjunto de las políticas sobre el desarrollo del sector, en lo que se refiere a su estructura de producción, su rol en la economía en general y su impacto social.

Se reconoce que existen varias diferencias fundamentales entre los países del continente, tanto en la estructura básica de sus economías como en las políticas que han implementado durante las últimas décadas. Sin embargo, se pueden observar tendencias generales en las políticas macroeconómicas y sectoriales, cuyo análisis servirá para un mejor entendimiento de la situación actual en el sector rural paraguayo y para la formulación de recomendaciones tendientes a su mejoramiento.

En este capítulo se estudiarán tanto las políticas macroeconómicas como las sectoriales. Las primeras influyen de manera decisiva en el desempeño de la agricultura en varios sentidos, especialmente a través del crecimiento y la estabilidad de la economía, y establecen el marco general dentro del cual operan los agricultores. Estas políticas determinan la rentabilidad relativa de los diferentes sectores y actividades económicos, la distribución de los recursos entre éstos, etc. En particular, tienen efectos sobre el ingreso y la demanda agregada de productos agropecuarios y, por consiguiente, sobre el crecimiento del producto, el empleo y la distribución de los ingresos sectoriales.

---

[1]En base a:
- **FAO , Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina.** (Roma 1992)
- **CEPAL, América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.** (Santiago de Chile 1994)

Las políticas macroeconómicas serán tratadas de manera general, en tanto que el análisis de la política sectorial será más detallado, según las siguientes categorías:

2.3.1. Políticas de precios y subsidios.
2.3.2. Políticas agroindustrial y de comercialización.
2.3.3. Política tecnológica.
2.3.4. Política institucional.
2.3.5. Política de combate a la pobreza.

Las mismas serán estudiadas para el continente en su conjunto, y para un caso específico, el chileno, ya que es considerado generalmente como el caso más exitoso de la región.

En la última parte de este capítulo se extraerán las implicancias más relevantes de las experiencias latinoamericanas en relación con el caso paraguayo.

2.2. POLITICAS MACROECONOMICAS

A partir de la crisis de la deuda del '82-'83, y siguiendo los lineamientos de las instituciones multilaterales de financiamiento, la mayoría de los países del continente inició programas ortodoxos de estabilización, cuyos objetivos principales han sido una mayor estabilidad macroeconómica, la reducción de la tasa de inflación, el equilibrio fiscal, la asignación eficiente de los factores productivos mediante la liberalización de los mercados, y el saneamiento de la balanza de pagos.

2.2.1. Carácter de las políticas macroeconómicas aplicadas

En el marco de los programas de estabilización se decidió:

- garantizar que opere libremente el mecanismo de mercado, entre otros mediante la privatización de las empresas estatales, disminuyendo el papel directo del sector público en la esfera de la producción;
- liberar el comercio exterior mediante la reducción de la tasa de protección efectiva;
- promover un tipo de cambio razonable y competitivo mediante políticas cambiarias menos distorsionantes, para así llegar a un aumento en las exportaciones y/o la substitución de importaciones;
- poner en marcha una política de equilibrio fiscal y una política de austeridad monetaria, para controlar eficazmente el crecimiento de la masa monetaria, apuntando a una mayor estabilidad en el valor de la moneda nacional y una menor presión para la implementación de

medidas de política fiscal con objetivos más políticos que económicos.

En teoría, estas medidas deberían tener un efecto directo sobre el desempeño del sector agropecuario. Se considera que la devaluación del tipo de cambio a un nivel más competitivo afecta positivamente a la rentabilidad de la producción de bienes transables. A su vez, las políticas fiscal y monetaria tendrían efectos restrictivos sobre la demanda interna; se puede esperar un aumento en los costos de producción por el encarecimiento de los créditos, la disminución de las subvenciones y el incremento de los precios de los insumos importados. El saneamiento de los presupuestos significaría una disminución en los gastos en infraestructura y en investigación y desarrollo, entre otros, mientras se mantienen los gastos corrientes del aparato estatal, que resultan más conflictivos.

El comportamiento del sector agrícola en este contexto se puede considerar como positivo, haciendo un aporte al proceso de ajuste de la economía y evitando una recesión más profunda. El mismo generó empleos, ingresos, divisas y bienes alimenticios, y su endeudamiento fue relativamente moderado en comparación con el de otros sectores de la economía.

El producto bruto sectorial logró un crecimiento promedio anual del 2,4% entre 1980 y 1990, mientras la economía en general creció en un 1,6% y el sector manufacturero en un mero 0,5%. El peso del sector agropecuario en el PIB latinoamericano aumentó y su importancia en las exportaciones se estabilizó, revirtiéndose así el proceso anterior de una participación decreciente.

El resultado más notable ocurrió con el aumento del volumen de las exportaciones agropecuarias en este período, a una tasa media anual de 2,6%, más rápidamente que el crecimiento promedio de las exportaciones mundiales de estos productos, que fue de un 1,9%. No obstante, debido a la caída de los precios internacionales en los principales mercados, el valor de las exportaciones agropecuarias latinoamericanas creció a una tasa media anual de sólo un 0,2%. Como resultado general se mantuvo el peso relativo de este sector como generador de divisas, aportando las dos terceras partes del saldo positivo del intercambio con el resto del mundo[2].

---

[2] CEPAL, **América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.** (Santiago de Chile 1994)

El desarrollo del comercio de la región en términos generales y la importancia relativa del sector primario se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 11 **Composición de las exportaciones por grupos de países. 1960-1992**
(porcentajes)

	1962	1970	1980	1990	1992[1]
Mundo[2]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primarios	31,6	22,0	21,2	15,0	11,6
Minería	7,7	8,2	6,1	5,2	2,4
Combustible	11,4	9,9	10,8	24,5	4,3
Manufact.[3]	49,2	59,9	61,9	54,0	81,6
En desarrollo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primarios	56,3	40,9	20,8	26,6	14,5
Minería	10,0	14,3	6,4	4,5	3,3
Combustible	19,4	18,9	38,8	13,4	9,7
Manufact.	14,6	25,9	30,7	65,5	72,5
A. Latina	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Primarios	52,5	47,3	31,4	28,5	30,1
Minería	13,2	18,3	10,4	11,7	7,8
Combustible	29,1	23,0	40,8	26,7	14,4
Manufact.	5,2	11,5	17,4	33,1	47,6

[1] Estimaciones
[2] El total excluye la sección 9 de la CUCI.
[3] Manufacturas incluyen secciones 5-8 de la CUCI.
Fuente: CEPAL 1994

El crecimiento de la producción sectorial no se ha distribuido equitativamente entre productos y productores. Los productos más dinámicos fueron los de exportación: oleaginosas, caña de azúcar, carne, frutas, pescado, cacao, flores, madera, y camarones. Hubo un mayor dinamismo en los rubros no-tradicionales, pero todavía se observa la preponderancia de tres productos tradicionales: el banano, el café y el azúcar. En gran parte, los beneficiarios de la expansión han sido los medianos y grandes productores, que están en mejores condiciones para la competencia en los mercados internacionales.

En cambio, las tasas de crecimiento de los productos básicos, principalmente dirigidos a los mercados internos, fueron inferiores a la del crecimiento poblacional. Como resultado, las estructuras bimodales rurales -caracterizadas por una brecha entre los agricultores "tradicionales y los "empresarios"- y la distribución regresiva del ingreso se acentuaron. El campesinado, que en la gran mayoría de los países sigue teniendo una participación importante en el total de la población, no recibió los beneficios de los programas de ajuste. Al contrario, sufrió desproporcionadamente algunas de las medidas principales, como la reducción de los créditos preferenciales, de los subsidios a los insumos y de la asistencia técnica. Estas reducciones lo situaron en una posición más vulnerable ante la competencia en el mercado interno por la liberalización comercial.

2.2.2. Política monetaria

La política monetaria, y en especial la referente al tipo de cambio, se caracterizó en general por devaluaciones significativas de las monedas nacionales, cuyo valor estaba sobrevaluado en el marco de las políticas apuntadas a la substitución de las importaciones.

Se considera que la elasticidad-precio de las exportaciones latinoamericanas, especialmente de bienes agrícolas, es significativa. De hecho, en el cuadro siguiente se muestra que las devaluaciones han tenido generalmente un efecto considerable en los volúmenes de exportación.

Cuadro 12 **Aporte del tipo de cambio (T°C°) real al crecimiento de las exportaciones. 1980-1991**
(porcentajes)

Efecto acumulado en el período	Crecimiento de las exp. (A)[1] (%)	Crecimiento del T°C° real (Bb)[2] (%)	Elasticidad de largo plazo (C)	Impacto T°C° sobre total exp. (B).(C) (%)	Aporte T°C° al crecimiento de las exp. (B)(C)/(A) (%)
Brasil, exp. manufacturas	155	-15	1,16	-18	-12
Chile, exp.[3]	119	23	1,26	44	37
Colombia, exp. menores	239	91	0,93	85	36

Interpretación:
En **Brasil**, las exportaciones manufactureras pudieron haber crecido un 18% si no hubiera existido la revaluación del 15%; en **Chile**, el crecimiento en las exportación se explica en un 37% por la devaluación; en **Colombia** el incremento en tipo de cambio explicó un 36% del crecimiento extraordinario.
[1] En volúmenes.
[2] Variación total en el período.
[3] Excluido el cobre

Fuente: CEPAL 1994

Empero, la devaluación cambiaria generalizada de los años ochenta no tuvo los efectos esperados en la balanza de pagos, debido a la disminución simultánea de los precios internacionales de los principales productos de exportación.

El efecto de la devaluación no ha podido prolongarse, ya que se observa que una devaluación se ve compensada en el corto plazo. Para sostener la competitividad de la moneda en el largo plazo, se tenía que repetir regularmente la misma medida. Ello es difícil porque en una economía pequeña, abierta y poco diversificada, la variabilidad del tipo de cambio arroja indicios de inestabilidad, genera incertidumbre y desanima el intercambio. Así también, al producir modificaciones en los precios relativos de bienes transables en relación con los no transables, envía señales distorsionantes a los agentes económicos y puede conducir a

una asignación de recursos ineficiente[3].

En cuanto a la política de austeridad monetaria, principalmente encarada para la reducción de la tasa de inflación, se observa que se encareció y se restringió el crédito, especialmente el agrario. Agregado a la suba de los precios de los insumos, como resultado de la reducción de los subsidios y del aumento del tipo de cambio, la austeridad causó un efecto negativo en el nivel de inversiones productivas en el sector.

2.2.3. Política fiscal

La política de austeridad fiscal se efectuó mediante la reducción del gasto público social y en inversiones físicas, o sea, se disminuyó el gasto en los rubros que tienen más efectos sobre la estructura productiva, afectando la formación de recursos humanos, la inversión en infraestructura y el financiamiento de programas de investigación y desarrollo. Como consecuencia, se redujeron radicalmente los gastos en favor de los pequeños productores, relacionados con el mejoramiento de su posición económica y social.

Todo esto, y no obstante un desenvolvimiento favorable del sector agroexportador, ha comprometido de manera significativa el comportamiento actual y futuro del sector agropecuario, por limitar la introducción de nuevos métodos de producción, necesarios para mantener un nivel competitivo en los mercados internacionales, entre otros factores. Además, se profundizó la brecha existente entre los estratos más dotados -tanto en términos de capital humano como físico- y los de elevados niveles de pobreza. Dicha situación hace que este último grupo permanezca marginado del proceso económico futuro de la región.

Por otra parte, la falta de políticas concretas vinculadas a la conservación del medio ambiente, y el impulso dado a la producción de rubros exportables, suscitó un deterioro generalizado en los recursos naturales del continente[4].

---

[3] Ocampos, L., **Paraguay: Tipos de cambio y proceso de integración.** (Asunción 1993), pág. 61

[4] Véase para una descripción más detallada, por ejemplo, CIEDLA, **La situación ambiental en América Latina.** (Argentina 1991).

2.3. POLITICAS SECTORIALES

En general se puede observar que las políticas agropecuarias en la década de los años ochenta se volvieron menos intensivas en lo que se refiere a la participación activa del sector público. Este cambio fue ineludible, principalmente por las restricciones que impuso la crisis económica y las políticas de ajuste entonces necesarias, pero también fue impulsado por una revisión crítica de las medidas aplicadas en el período anterior a la crisis del '82.

A comienzos de la década de los años noventa, el gasto destinado a programas de desarrollo rural declinó fuertemente. No obstante, el papel de la política sectorial continuó siendo fundamental. Simultáneamente, la clase política defendió la opinión de que el proceso de ajuste general sería largo y, por ende, continuó la implementación de medidas de política macroeconómica para asegurar que se concretaran los cambios estructurales antes mencionados.

En esta parte del capítulo se mostrará que el desempeño relativamente positivo del sector agrícola está relacionado con la aplicación de ajustes sectoriales que, en cierta medida, han logrado contrarrestar los efectos negativos del proceso del ajuste general. Sin embargo, se observará que las medidas sectoriales acentuaron paralelamente la bimodalidad rural y en su gran mayoría solamente han sido efectivas en el corto plazo.

2.3.1. Política de precios y subsidios

Los precios son considerados como un elemento importante en un sistema económico en el cual el mercado constituye el mecanismo básico para la asignación de los recursos productivos.

Se considera que la crisis de las economías regionales fue causada en gran medida por la ineficaz intervención estatal en los mercados internos. Esta consideración ha suscitado una revaloración del mercado y la adopción de políticas menos intervencionistas. Sin embargo, se continuó dando un status excepcional a la política de precios, que incluye la intervención por parte del poder público en el mercado con el fin de lograr objetivos políticos y sociales que no se pudieron realizar a través de un libre funcionamiento del mecanismo de mercado.

Dicha política consistió principalmente en la utilización de los precios

como instrumento para obtener metas sociales más aceptables, estableciendo tanto precios máximos -en favor del consumidor urbano- como mínimos -en apoyo del productor-. Sin embargo, se han manifestado problemas de fondo relacionados con el momento de la fijación del precio, el nivel apropiado para lograr más efectivamente el objetivo, y el cálculo del mismo. A menudo, los efectos reales de este tipo de política han sido contrapuestos, o totalmente imprevisibles. Asimismo, se ha observado que en algunas ocasiones los objetivos de las políticas de precio han sido mutuamente excluyentes.

Frecuentemente, los objetivos del manejo de los precios, tales como la independencia del país en materia de alimentos, el mejoramiento de la distribución de los ingresos o el combate a la pobreza, han estado en conflicto directo con los de la política macroeconómica, que han apuntado a una menor intervención estatal, la reducción del gasto público y la asignación de recursos a través de mercados no distorsionados.

En las políticas de precios implementadas en este período se observan tres líneas de pensamiento:

1) La *concepción liberal*, que sostiene que los precios de los productos agrícolas deben reflejar sus costos de oportunidad, sin considerar los factores internos y externos que inciden en la formación de éstos. Se opina que en base a este principio se obtiene la asignación apropiada de recursos, y se minimizan las prácticas especulativas y el manejo de los mismos por razones políticas, inadecuado desde el punto de vista de la eficiencia económica. Propone la total equiparación entre los precios internos y los vigentes en el mercado internacional, los llamados "border prices".

2) La *estructuralista*, que sostiene que el paradigma de la liberalización de los precios no se corresponde con la realidad, ya que los mercados internacionales de productos agropecuarios están fuertemente distorsionados por políticas proteccionistas, y son tan inestables que las señales trasmitidas a través de tales precios no proporcionan información adecuada sobre cómo asignar los recursos de manera eficiente. Además, se afirma que en los países en vías de desarrollo existe una estructura agraria y productiva muy heterogénea y un campesinado que no está en condiciones de competir en igualdad de condiciones económicas y técnicas.

Esta corriente mantiene que se requiere una política sectorial de precios que reconozca la especificidad de la agricultura. Adicionalmente, se opina que la política de precios en sí no es suficiente para lograr el desempeño rural deseado, y que necesita ser complementada por políticas financieras, tecnológicas y de investigación, que requieren un papel importante de las instituciones públicas. En ausencia de éstas, cualquier tipo de política de precios no tendrá efectos positivos, y no se lograría un crecimiento sostenido y equilibrado del sector.

3) La orientación más pragmática, proveniente de la región del sudeste asiático, es la *estabilizadora*, que rechaza el funcionamiento libre del mecanismo de mercado en el caso de los productos agrícolas y de alimentos básicos, y está en favor de estabilizar y defender los precios de éstos. Sin embargo, este enfoque es esencialmente diferente del estructuralista, ya que considera que una política intervencionista tiene efectos distorsionantes sobre el funcionamiento del sector. Esta corriente sostiene que el sector agropecuario incurre en pérdidas innecesarias si todas las fluctuaciones de corto plazo de los mercados internacionales tienen efectos directos sobre el precio interno. Simultáneamente opina, sin embargo, que una divergencia estructural con respecto a los precios tendenciales de los mercados mundiales resulta igualmente en una ineficaz asignación de los recursos.

La conclusión de esta teoría es que se necesita una intervención estatal en los mercados internos para lograr un nivel de precios relativamente estable, pero siempre con la suficiente flexibilidad como para seguir las tendencias de largo plazo de los precios del mercado internacional. Se abandona entonces el precio como instrumento para la redistribución de los ingresos, dicha redistribución se trata de lograr mediante subsidios a elementos claves en el proceso de producción -como lo es la investigación-, con el fin de fortalecer la capacidad competitiva del sector privado y lograr, en el largo plazo, una reducción de esa necesidad de intervención estatal.

La práctica latinoamericana ha estado caracterizada por períodos de intervención y de relajamiento de dicha intervención.

En algunos países de la región existe una fuerte y larga tradición intervencionista que, en cada país, ha conocido períodos de aplicación y liberalización. Durante los años setenta el gobierno mexicano fijó precios de garantía e intervino activamente en los mercados internos de

alimentos básicos; durante los años ochenta la política brasileña se caracterizó por un uso amplio del sistema de fijación directa de precios. Otros países como Colombia, Perú, Costa Rica y Nicaragua también pusieron en marcha activas políticas intervencionistas.

Estas políticas tenían un claro sesgo anti-agrícola, favoreciendo a la población urbana y a la inversión en el desarrollo industrial. Para contrarrestar los efectos negativos de las mismas, se decidía en favor de políticas de subsidios a la producción a través de créditos, la introducción de sistemas de comercialización estatales, inversiones públicas, y la venta de insumos y maquinaria a precios preferenciales. Estas intervenciones compensatorias eran, sin embargo, de índole poco estable y solían reflejar más los intereses de grupos con un fuerte poder político que la aplicación de criterios económicos y sociales. Por consiguiente, no lograron compensar de manera satisfactoria la política intervencionista sobre los precios, desventajosa para el sector primario. Además, causaron crecientes déficits gubernamentales.

En la década de los años ochenta las políticas post-crisis se caracterizaron por una intervención pública menos activa. Los programas de ajuste exigieron un desmantelamiento de los sistemas de comercialización estatales, la abolición de los subsidios y una liberalización de los precios. No obstante, y a pesar de la presión hacia el no-intervencionismo, en varios países se continuó aplicando una política de precios y los gobiernos continuaron interviniendo en los mercados, si bien con un acento distinto y en un clima macroeconómico diferente.

En Costa Rica, diversas políticas de precios fomentaron exitosamente la producción de alimentos básicos mediante la fijación de precios mínimos y subsidios. Sin embargo, la política fue insostenible en el mediano plazo por sus elevados costos fiscales, que llegaron a representar el 30% del total de los gastos del gobierno.

Las políticas mexicanas antes mencionadas fueron abandonadas en gran medida por el gobierno con la adopción de programas de ajuste estructural y una intervención selectiva y compensatoria. Mediante la apertura de los mercados, los precios internos guardan una relación más estrecha con los del mercado externo. Sin embargo, se observa una intervención selectiva en cuanto a los precios del maíz y el frijol, cuyos niveles de garantía se mantuvieron, por ser los alimentos básicos del grueso de la población y los cultivos de la mayoría de los campesinos,

los que en el corto plazo no tienen la posibilidad de competir con las importaciones baratas. Además, a principios de los años noventa el gobierno aplicó medidas de subsidios compensatorios a la producción de algunos alimentos y materias primas estratégicas, para contrarrestar las consecuencias del proteccionismo agrícola de los países industrializados.

La política liberal adoptada en Chile desde mediados de los años setenta sin medidas adicionales de fomento, tuvo efectos sumamente negativos sobre la producción interna de alimentos básicos y el nivel de ingreso real en el sector rural. En los años posteriores a la crisis se aplicó entonces una política basada en la estabilización de los precios internos mediante la implementación de una banda de precios. Este sistema funciona mediante aranceles variables, que se modifican según el nivel de los "border prices" y entra en vigor cuando éstos sobrepasan el nivel máximo o mínimo determinado en función de los valores vigentes en los 60 meses anteriores. Así se introdujo un mecanismo de precios que mantiene una vinculación con el mercado externo a largo plazo, y elimina simultáneamente los efectos negativos y desestabilizadores de las fluctuaciones bruscas de corto plazo. Este sistema es altamente exitoso, ya que la producción de los cultivos que están bajo este sistema de apoyo ha aumentado. Cabe señalar, sin embargo, que estos resultados alentadores están relacionados con una política activa empezada en los años setenta en las áreas de la tecnología, la investigación y la reforma agraria.

Los precios de garantía y la comercialización por parte del sector público pueden ser eficaces para estimular la producción durante períodos de transformación productiva. Sin embargo, tales medidas de apoyo se han vuelto a menudo esenciales en el mantenimiento del volumen producido, causando erogaciones fiscales insostenibles en un contexto de austeridad presupuestaria.

A la par que se avanza en la liberalización de precios habría que poner en marcha una política de inversión, de investigación y difusión de tecnología, así como de reformas institucionales, para que el sector pueda reaccionar de manera estructural, en vez de coyuntural y cortoplacista, a los cambios esenciales que ocurran. En ninguna experiencia latinoamericana o de otras regiones del mundo, la apertura económica al mercado mundial ha sido una solución de largo plazo para superar obstáculos estructurales en el sector agropecuario, sin la implementación de acciones complementarias de apoyo. Sin medidas de apoyo, no ha

sido posible concretar cambios significativos en los métodos de producción, en la organización comercial o en el carácter de las instituciones públicas y privadas existentes.

Igualmente se debe concluir que los sistemas de subsidios implementados para compensar los efectos adversos de las políticas de precios o de la liberalización no han tenido los resultados deseados, y más bien han causado efectos colaterales negativos e imprevisibles. Se debe utilizar el sistema de subsidios para fomentar actividades de índole tecnológica o para fomentar el uso sostenible de los recursos. No parece ser aconsejable aplicarlo para contrarrestar efectos negativos de otras políticas sectoriales o macroeconómicas, ni para mejorar la distribución de los ingresos de manera indirecta, ya que limita el crecimiento económico por introducir distorsiones. Para disminuir las desigualdades existentes se deben buscar instrumentos más eficaces y menos distorsionantes.

2.3.2. Política agroindustrial y de comercialización

La importancia de la comercialización y la agroindustrialización para el sector primario sigue creciendo, como consecuencia de la urbanización, de las reformas tecnológicas, de los avances en la organización y coordinación de las distintas fases de las cadenas productivas y de los cambios en el mercado mundial. Tanto la comercialización como la industrialización son procesos importantes para el desarrollo del sector agropecuario y, según como ellos se organicen, tendrán una distinta incidencia en la distribución de los ingresos generados entre los agentes económicos participantes.

Antes de la crisis de los años ochenta, el sector público latinoamericano había intervenido en varios aspectos de estos procesos. Había regulado el funcionamiento de los mercados y construido infraestructura especializada para la comercialización, favoreciendo y protegiendo activamente a la actividad agroindustrial.

Las políticas de protección y fomento, a menudo dirigidas a un pequeño grupo de agroindustrias, llevaron con frecuencia a estructuras productivas ineficientes y a una presión política continua en favor de la prolongación del intervencionismo. Además, este proceso de industrialización era beneficioso para un grupo reducido de productores de la materia prima, ya que las exigencias del transporte, calidad y volumen impedían la

participación de gran parte del campesinado[5].

En el marco general de las reformas políticas de los años ochenta, se realizaron algunos cambios específicamente vinculados con la comercialización y la industrialización de productos agropecuarios. En primer lugar, las transferencias instrumentadas mediante la política de fomento a estos procesos han disminuidos ante la necesidad de reducir el gasto público. En segundo lugar, se observa una mayor influencia de los mercados mediante una reducción de la protección a las industrias nacionales. Se puede señalar que los gobiernos se dieron cuenta de que la intervención activa ocurrida en los períodos anteriores fue desproporcionada y que el aparato estatal no tenía la capacidad para formular, evaluar y ejecutar una gama amplia de políticas de comercialización e industrialización, ni para financiarlas en plena crisis fiscal.

Como reacción se implementaron nuevos instrumentos para la reorientación de la política agroindustrial y de comercialización. Se redujeron o eliminaron las disposiciones legales o reglamentarias que establecían monopolios estatales y dificultaban o impedían el acceso al mercado de (nuevas) empresas privadas. Además hubo un movimiento fuerte de cierre, reducción, reorganización o privatización de las empresas estatales o mixtas. Disminuyó la inversión pública en infraestructura como consecuencia de una política selectiva de ajuste en el gasto público. Se fomentó la inversión extranjera, para así realizar, aparte de un mayor valor agregado, una transferencia de tecnología y una vinculación mayor con mercados externos antes inalcanzables para los productores nacionales. Las políticas de fomento a la agroindustrialización continuaron, si bien con un menor nivel de intervención estatal directa.

La importancia y el alcance de cada una de estas medidas varió considerablemente entre los diferentes países, dependiendo principalmente del anterior nivel de intervención. Cuando el retiro del sector público de la comercialización se realizó de una manera brusca, resultó que el sector privado no estaba preparado para asumir el papel de distribuidor, y se crearon estructuras monopólicas y oligopólicas. Igual problema se manifestó por una preparación inadecuada por parte del sector privado

---

[5] Véase para un ejemplo CEPAL, **Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú.** (Santiago de Chile 1993)

en el caso de inversiones para el mejoramiento de la infraestructura, tarea que no fue asumida por éste. La condición general de la red carretera y de otros factores importantes para el transporte y el abastecimiento de productos comerciales, empeoró de manera preocupante.

En cuanto a la participación del capital extranjero, cabe observar que estas inversiones se orientaban preferentemente hacia las cadenas agroindustriales más productivas y rentables. Además, se manifestó una notoria preferencia por la cooperación con los productores más avanzados, y por encarar el cultivo de los rubros a ser procesados en las propias plantaciones.

Se ha observado, además, que los encadenamientos económicos y tecnológicos entre el productor agropecuario y el industrial han generado una dinámica con efectos regionales importantes dentro del propio país, lo que llevó a agravar las desigualdades existentes entre las distintas regiones.

En base a estas observaciones se concluye que el rol del sector público en el ámbito de la industrialización y la comercialización necesariamente debe cambiar. Se deben fomentar mejores sistemas de coordinación de la información e investigación entre los mercados y entre los principales actores de toda la cadena productiva. Además, es necesario asegurar la desaparición de las estructuras monopólicas y oligopólicas nacionales, para así posibilitar una asignación de recursos más eficiente a través del mecanismo de mercado. Cuando el Estado decide intervenir de una manera activa es necesaria una evaluación anterior de sus capacidades reales de planificación, operación y coordinación. Puesto que tal capacidad es a menudo una limitante seria, se debe optar por una política tendiente a remover los obstáculos o a estimular la participación activa e incorporación del sector privado en el diseño y la ejecución de las medidas sectoriales.

Por las experiencias de distintos países se pueden sugerir algunas medidas de fomento que están más conforme con el carácter actual de la política latinoamericana, es decir, con una mayor incorporación del mecanismo de mercado. Estas medidas deberían tener como efecto adicional la reducción de la bimodalidad existente en el campo:
- la creación de un circuito de comercialización diferenciado por tipo de productor, y manejado mediante incentivos especiales al sector privado;
- el fomento de esquemas asociativos de producción y comercialización;

- la implementación de una política activa de prevención y erradicación de posiciones monopólicas y otras estructuras distorsionantes en el funcionamiento del mecanismo de mercado;
- la reactivación de la inversión en infraestructura, tanto para aumentar su alcance como para mejorar su eficiencia;
- una protección selectiva en casos específicos, en que se opina que una cadena productiva puede ser competitiva, pero que existen distorsiones exógenas decisivas en los mercados mundiales. Ella debe basarse en reglas claras y con metas precisas, y solamente durante un período bien definido de antemano;
- la coordinación entre los eslabones de cada cadena productiva en las áreas de investigación e información;
- el mejoramiento del acceso y de la participación en el mercado interno por parte de los campesinos, cooperativas y otras organizaciones de productores;
- la definición y fiscalización de los niveles de calidad, tanto de los procesos productivos como de los productos finales, actividad esencial para poder penetrar y competir en los mercados internacionales;
- la reducción de los costos internos -"costos país"- mediante la eficientización de la organización general de la producción, industrialización y comercialización de los productos primarios.

2.3.3. Políticas de fomento a la exportación

Las políticas de promoción de las exportaciones se han implementado como complemento de la apertura de los mercados internos, y para revertir la situación deficitaria de la balanza de pagos. Los incentivos más frecuentes son el acceso a insumos importados y la exención de impuestos.

En general, estas políticas implican únicamente incentivos de orden financiero, y son pocos los países que proveen estímulos efectivos para mejorar la oferta exportable y el acceso a mercados internacionales mediante actividades de promoción, comercialización, control de calidad y de diferenciación de mercados. Además, hay poco interés en el fomento de las relaciones comerciales internacionales y la participación en cadenas mayoristas de distribución.

El énfasis de las políticas de fomento ha estado en la exención fiscal, en particular de los impuestos a la renta o al valor agregado. En la segunda

mitad de la década de los años ochenta hubo una reducción generalizada en estas exenciones, motivada por la presión de acuerdos internacionales como el GATT o de procesos de integración en curso. También se llegó a la conclusión que la eficacia de estas exenciones en términos de fomento a la exportación no era óptima. Los instrumentos más comunes están vinculados con el tratamiento preferencial a los insumos y bienes de capital importados mediante el sistema de reintegro o "drawback".

En cuanto a los mecanismos financieros, se observa que hay una relación estrecha entre la participación relativa de los productos no-tradicionales en el total exportado y la disponibilidad de financiamiento para las exportaciones. Existen diferentes formas de financiamiento por parte del sector público, que implican un uso directo o indirecto de los recursos fiscales. Entre ellas se encuentran el refinanciamiento a tasas preferenciales de créditos concedidos por el sector privado, cobertura de la diferencia entre las tasas de interés de mercado y las tasas preferenciales fijadas para favorecer las actividades de exportación, y la provisión de seguros y créditos, en especial en los casos de financiamientos concedidos a compradores extranjeros.

Con respecto a estas políticas se debe mencionar, en primer lugar, que en la gran mayoría de estas modalidades, la banca comercial desempeña un papel decisivo. Dada la inexistencia de un sistema paralelo de seguros, el acceso al crédito se limita a los exportadores en condiciones de ofrecer garantías. Ello excluye entonces del comercio internacional a las medianas y pequeñas empresas, que suelen ser aptas para crear nichos de mercado. En segundo lugar, se observa que el financiamiento se concentra en bienes finales transables, y que no se canaliza a los bienes intermedios. Además, el carácter cortoplacista del crédito induce a que siguen prevaleciendo las mismas actividades de exportación tradicionales, lo que impide un proceso de diversificación de la producción y de mercados. Esto requiere una orientación distinta en materia de financiamiento. Siguen siendo poco los mecanismos de estímulo que consideran las diversas etapas del proceso de exportación.

Los sistemas de seguros son deficientes en casi todos países de la región. El seguro de preembarque es asumido por compañías aseguradoras privadas, al igual que los riesgos comerciales en la etapa de posembarque. No existen mecanismos establecidos de cobertura contra riesgos cambiarios, y con frecuencia no hay cobertura contra riesgos extraordinarios.

Se tienen que crear, entonces, mecanismos de financiamiento que contemplen el mejoramiento del acceso al crédito, y el establecimiento de seguros para apoyar a empresas de tamaño pequeño y mediano que no poseen las garantías exigidas por la banca.

Además se tiene que prestar mayor atención a los factores no financieros que inciden en la exportación, como
- la estructura institucional de la política de exportación, que varía entre una elevada incidencia privada a través de comisiones de productores y la participación indirecta mediante entidades sectoriales. En general, las instituciones públicas no han influido en las condiciones de oferta de los seguros, y no han otorgado incentivos a la promoción comercial. Ello se debe en parte a la poca tradición de cooperación entre sectores privados y públicos en la definición y ejecución de políticas de comercio exterior;
- el control de calidad, que está volviéndose un factor clave de la competitividad en los mercados internacionales, y pasa por ser una exigencia para poder entrar en los principales mercados. Sin embargo, también desde un punto de vista más global, el control de calidad, que puede abarcar tanto al producto final como al proceso de elaboración, puede llevar a la introducción de técnicas productivas y de gestión más modernas, a racionalizar los costos y a aprovechar los incentivos disponibles, a menudo desconocidos por la gerencia de pequeñas y medianas empresas. La certificación de la calidad puede ser realizada por empresas privadas competitivas, limitando así el papel activo del sector público al control y el establecimiento de las normas a cumplir.

2.3.4. Políticas tecnológicas

En los últimos años se llegó a reconocer la importancia de la tecnología como factor productivo en la determinación de la competitividad de los sectores económicos. La facilidad con la cual una empresa absorbe nuevas tecnologías que fortalezcan su posición en el mercado, depende de sus propios conocimientos y de las posibilidades que tiene para acceder a nuevos descubrimientos.

Las experiencias previas del sector agropecuario y agroindustrial determinan en cierta medida las capacidades de absorción de nuevas tecnologías, y son un factor en la determinación de las posibilidades tecnológicas en el futuro. Se debe reconocer que las políticas tecnológicas operan dentro de limitaciones creadas por las prácticas anteriores como, por ejemplo, el tipo de especialización productiva ya establecida.

La consecuencia principal de los programas de ajuste fue la reducción en los gastos fiscales en infraestructura física y en recursos humanos. Se redujo considerablemente el fomento de procesos tecnológicos, particularmente de los destinados a la agricultura. Uno de los efectos de esta disminución fue la profundización de la brecha ya existente entre los agentes privados capaces de acceder, absorber e internalizar los avances tecnológicos -en especial los realizados en otros países-, y los menos capaces de hacerlo.

Indicadores generales con referencia a la utilización de tecnología evidencian que en toda la región se intensificó el uso de fertilizantes y la mecanización. En algunos casos se observa un aumento significativo en los rendimientos por la absorción de este tipo de innovaciones tecnológicas en la actividad rural.

La aparición en algunos países de instituciones de investigación y/o extensión financiadas por un conjunto de agentes privados es una muestra que, debido al proceso de modernización iniciado por el sector público y los consiguientes cambios en la posición de dichos agentes, se inició un proceso de internalización de estas actividades en la estrategia privada, implicando una reforma en el relacionamiento entre ciertos productores y los nuevos oferentes de tecnología, las empresas industriales. Cabe señalar que esta substitución del sector público por el privado se ha dado solamente en las cadenas de producción agroindustrial en las cuales las ganancias que resultan de las investigaciones son consideradas suficientemente elevadas.

Para mantener una posición competitiva en los mercados mundiales es cada vez más imprescindible la incorporación de innovaciones tecnológicas. Por ello, la política tecnológica tiene que crear el marco que posibilite el desarrollo de las capacidades tecnológicas, siempre con una máxima participación de los agentes privados. Ella debe estimular la absorción de conocimientos desarrollados en otros países, y la cooperación a nivel internacional y a nivel sectorial, para así llegar al desarrollo y la incorporación de tecnologías de punta. Para fomentar la investigación privada y su difusión se pueden establecer normas de procedimiento y una definición clara de los derechos ligados a la comercialización de innovaciones.

Actualmente existe una marcada diferencia entre las tecnológicas aplicadas en los diferentes países de la región y por los diferentes grupos de

productores. Este fenómeno se da por las diferencias entre las actividades anteriores y las vigentes en la esfera de la investigación y del desarrollo tecnológico.

Dada la tendencia hacia un mayor aporte del empresariado privado a la investigación de tecnologías apropiadas y competitivas, el sector público puede canalizar un mayor esfuerzo hacia la investigación ligada con el proceso productivo campesino. Para que esto sea efectivo es imprescindible la incorporación simultánea de políticas de fomento a la inversión regional, a la capacitación, etc.

Se observa que en las actividades de investigación y desarrollo existe un descuido preocupante en cuanto a la consideración de los impactos que tienen diferentes métodos de producción sobre el medio ambiente. Los recursos naturales son un factor importante en todas las economías del continente, y forman a menudo la base para el desarrollo de las industrias. Además, son un factor esencial para la producción de los principales rubros de exportación. Sin embargo, los procesos de producción emprendidos en la actualidad en la región inciden gravemente en la calidad y cantidad de estos recursos, creándose así una situación no sustentable en el mediano plazo. Este desgaste de una de las principales fuentes de riqueza disponibles debería ser especialmente considerado en la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías para la producción. Ello es imprescindible, no solamente desde el punto de vista ecológico, sino también por su incidencia determinante en el desempeño económico futuro de la región.

2.3.5. Políticas institucionales

La intervención activa del sector público en los procesos agropecuarios en las décadas de 1960 y 1970 creó una red extendida de instituciones estatales con una influencia importante en el proceso productivo de todo el sector. Con anterioridad a la crisis económica de los ochenta ya se habían identificado deficiencias en el desempeño de estas instituciones. Este debate se acentuó en los años ochenta por la presión creciente del saneamiento fiscal y por la tendencia a asignar un mayor papel al sector privado en el desenvolvimiento de la economía. Se concluyó entonces que es necesario aplicar medidas que mejoren la eficiencia, eficacia y flexibilidad de esta vasta red de instituciones.

En general se pueden observar varias tendencias en las políticas

institucionales, sin que esto implique que hayan cumplido sus objetivos:
- privatización y desregulación;
- mayor coordinación de políticas, tanto dentro como entre los organismos de coordinación mismos, y entre éstos y los agentes económicos involucrados;
- descentralización, tanto espacial como administrativa, con el fin de reformar las instituciones estatales centralizadas y en consecuencia ineficaces. Sin embargo, cabe señalar que la toma de decisiones fundamentales se mantuvo centralizada;
- concertación y participación social, para que el contenido de las acciones públicas tenga los efectos deseados en los estratos rurales menos desarrollados y así disminuir el sesgo existente, que solía ser profundizado por las medidas institucionales del pasado reciente.

Se distingue la necesidad de un peso mayor del Ministerio de Agricultura en la toma de decisiones a nivel macroeconómico, especialmente respecto de la política crediticia. Además, los vínculos entre las instituciones públicas del ámbito agrícola, que han adquirido altos niveles de autonomía entre sí y con respecto al Ministerio, tienen que ser reforzados.

Lo anterior no implica que el Estado debe desaparecer como participante activo en el campo agropecuario. La experiencia latinoamericana indica que la presencia del sector público en el sector rural es de suma importancia y complementa los efectos de las políticas macroeconómicas, sobre todo cuando se logra que estas acciones vayan acompañadas de una participación activa de las organizaciones de productores y campesinos. La determinación del papel del Estado debe basarse en el principio de subsidiariedad, para que su acción se concrete en las áreas en las que los agentes privados no operan y en las que el funcionamiento del mercado libre tiene efectos indeseados desde el punto de vista social o económico. Entonces, el Estado debe concentrarse en los campos estratégicos -la orientación general, la creación de una infraestructura apropiada, la investigación específica- y sociales -la capacitación, el fomento a la organización y otros aspectos del apoyo activo al campesinado-.

2.3.6. Políticas de combate a la pobreza

La existencia de un número importante de familias pobres en la mayor parte de la zona es un fenómeno ampliamente conocido y comentado que suele persistir, aún durante periodos de aumento en la producción interna del país. Existen varias causas históricas en torno a este

fenómeno, asociadas al modelo de desarrollo adoptado.

Antes de la década de los años ochenta se implementó una amplia gama de medidas de combate a la pobreza, que en varios casos tuvieron cierto éxito en mejorar las condiciones de ciertos grupos de familias pobres. Sin embargo, en gran medida no llegaron a la población rural y tuvieron un marcado sesgo favorable hacia la población urbana.

Las medidas implementadas en los años ochenta llevaron a una agudización y expansión de la pobreza. Se redujo el gasto público en programas y proyectos sociales y en acciones de fomento al desarrollo del sector campesino, y se puso más acento en medidas favorables a los agricultores "empresarios", como las de promoción de las exportaciones, actividad a la que solamente una parte reducida de los productores podía incorporarse.

La necesidad de reformas estructurales en el sistema económico, el escaso resultado positivo de las políticas anti-pobreza de los años anteriores a la crisis, y el agravamiento del problema por los ajustes introducidos, plantean la necesidad de diseñar una nueva estrategia de desarrollo integral que apunte a una mejora significativa en las condiciones de producción de la población rural de menores recursos sin causar distorsiones en el funcionamiento de la economía.

La participación del Estado sigue siendo imprescindible. Por ello cabe introducir o mejorar sistemas de evaluación de las políticas implementadas y mejorar la eficiencia estatal mediante una mayor transparencia en las decisiones y en la ejecución, en combinación con una participación activa de las organizaciones involucradas.

Disminuir la pobreza rural implica la implementación de políticas sectoriales diferenciadas en favor de los pequeños productores con escasos recursos. Las mismas tienen que ser integrales y estar basadas en el objetivo de llegar a un mayor nivel de productividad, utilizando un paquete de acciones en que se combinen incentivos crediticios, asistencia técnica, capacitación y mayor accesibilidad a la red comercial, con la investigación estatal que tenga una estrecha relación con las condiciones económicas de este grupo. Eventualmente se debe llegar a mayores niveles de equidad a través del sistema productivo, que mejore la posición de los campesinos de manera estructural, pero sin mayores distorsiones en el mercado.

Por otro lado no se puede negar la necesidad de fomentar la agroindustrialización, que va a tener que crear empleo formal, tanto para la población rural migrante hacia las ciudades como para los campesinos y sus familiares que carecen de un ingreso mínimo estable y aceptable desde el punto de vista socio-económico.

2.4. EL CASO CHILENO

La política chilena para la diversificación de las exportaciones y el papel preponderante del sector agrícola en la misma, es el caso más conocido y, en ciertas áreas, más éxitoso en el ámbito latinoamericano. Sin embargo, también ha tenido efectos menos favorables. Para poder evaluar y aprovechar esta experiencia se hará un breve sumario de las políticas y sus resultados en la década pasada.

Para un entendimiento de lo ocurrido en los años ochenta es necesario una breve descripción de las políticas chilenas del período anterior, que fueron determinantes en el desempeño actual de la economía de este país.

Con anterioridad al golpe militar de 1973 se efectuó una reforma agraria que quebró la espina dorsal del sistema latifundista al expropiar la mitad de las tierras, inclusive las de mayor potencial productivo. El gobierno asumió un papel activo en el desempeño del sector agropecuario, mediante el fomento crediticio a las agroindustrias -especialmente las vinculadas con los subsectores frutícola, ganadero y forestal. Además, se aplicaron políticas de "transición al socialismo", estableciéndose controles de precios y en el comercio exterior, así como una mayor intervención estatal en el sistema de distribución de productos e insumos agrícolas. Resultado de esto fue un crecimiento anual del 2,5% en este sector, cifra por encima de la tasa promedio de los tres decenios anteriores.

En el período 1973-82, se tomaron medidas tendientes a consolidar una economía de libre mercado y plena apertura externa, que se gestó de manera acelerada. Se asignó a los agentes privados un rol preponderante en el desenvolvimiento económico y se redujo el papel activo del aparato estatal -disminución en el gasto público y desaparición del control de precios-. La política de "shock" provocó inicialmente una recesión con altos niveles de desocupación, bajos niveles de inversión y tasas de interés reales sumamente elevadas, para después mostrar efectos

positivos en la balanza de pagos, en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales y en las cuentas fiscales.

En el subsector agroindustrial se privatizaron las industrias creadas por CORFO[6], igual que otras entidades estatales involucradas directamente en la esfera productiva y comercial. Las intervenciones en los precios fueron reducidas, al igual que el gasto público dirigido hacia la investigación, el crédito y la asistencia técnica, así como también las inversiones en infraestructura. El sector privado asumió parte de estas responsabilidades, que anteriormente eran consideradas como tareas estatales. El total del gasto público se redujo en este período en un 44% en términos reales.

Sin embargo, los subsectores forestal, frutícola y agroindustrial recibieron apoyo en forma de créditos, subsidios y exención tributaria. Se creó ProChile, institución estatal que sirve de enlace entre los productores nacionales y los mercados externos. Además, se estableció un acuerdo de cooperación con los Estados Unidos en el área tecnológica. Los principales resultados de estas medidas fueron un decrecimiento de la producción interna de rubros de alimentación básica, y un crecimiento acentuado de los frutales y productos forestales. La balanza comercial sectorial comenzó a generar excedentes a principios de los años ochenta, con una presencia predominante de frutas frescas, papel y celulosa, que juntos representaron el 80% del total de las exportaciones. En cambio, la importación de productos alimenticios creció, llevando a una sorprendente dependencia exterior en estos rubros.

A principios de la década del 80 se produjo una caída en el producto silvo-agropecuario del 2,1% en '82 y del 3,6% en '83 por la eliminación brusca de los aranceles a las importaciones y una sobrevaluación del dólar motivada por la política de tipo de cambio fijo (1979-82). Para contrarrestar la crisis se propuso, por un lado, continuar la profundización de la capacidad exportadora[7], protegiendo a la vez a los agricultores de los efectos negativos de las oscilaciones de los precios en los mercados internacionales, mediante el establecimiento del sistema de las "bandas de precios".

---

[6] Corporación de Fomento de la Producción, emprendimiento estatal creado en los años treinta, que jugó un papel preponderante en el inicio del desarrollo del subsector frutícola. En 1965 la CORFO efectuó un estudio de factibilidad de un posible Programa Nacional Frutícola. Véase CEPAL, **Desarrollo frutícola en Chile.** (Santiago de Chile 1993)

[7] El empuje hacia la diversificación de la exportación basado en una agricultura

Por otro lado, se introdujeron nuevas medidas de promoción de las exportaciones y se crearon "mecanismos de conversión" para reducir la deuda externa, impulsando ello una entrada fuerte de capital extranjero, especialmente hacia el sector agrícola y agroindustrial. Así, en el período 1985-90 diversas empresas nacionales fueron adquiridas por inversionistas extranjeros y transnacionales.

El impulso específico al sector agroindustrial se concretó a través de medidas sectoriales, como aranceles diferenciales a las importaciones, un tratamiento fiscal favorable, la renegociación de la deuda de los agricultores contraída en la época anterior a la crisis, intervención en los precios de ciertos productos básicos y líneas de crédito con tasas preferenciales. Además se diseñó un sistema de transferencia de tecnología, del cual tanto los técnicos como los usuarios formaban parte.

Como consecuencia de estas políticas se mejoró la rentabilidad de la actividad agrícola. Se reactivó la producción sectorial y aumentó la productividad por hectárea mediante el uso de tecnologías modernas e insumos químicos y biológicos de mayor calidad. Estos resultados no hubieran sido posibles, sin embargo, si la anterior reforma agraria no hubiera llevado a una erradicación del sistema latifundista y creado una clase de agricultores "empresarios".

Como se puede apreciar en el cuadro 13, la tasa de crecimiento del sector fue del 5% en promedio entre 1984 y 1989:

Cuadro 13 **Tasa de crecimiento del PIB del sector agrícola chileno. 1980-1989** (porcentajes)

Año	tasa	Año	tasa	Año	tasa
1981	2,7%	1984	7,1%	1987	4,5%
1982	-2,1%	1985	5,6%	1988	4,7%
1983	-3,6%	1986	8,7%	1989	3,1%

Fuente: FAO 1992

---

moderna y con el objetivo principal de aumentar el valor agregado de la producción, se inició ya en 1965, con la incorporación de la CORFO. Véase para una descripción específica CEPAL, **Desarrollo frutícola en Chile.** (Santiago de Chile 1993)

El comportamiento subsectorial ha sido desigual; mientras que los alimentos básicos crecieron a un ritmo de más del 10% anual después de la crisis, la ganadería decreció a la tasa del 1% anual, y la producción de vino para el mercado interno se redujo en un 40% en este período La silvicultura y la fruticultura fueron, y son, las ramas más dinámicas, ambas con un crecimiento anual de más del 10% en el dicho quinquenio.

Como se puede apreciar a continuación, la política ha sido exitosa en la generación de divisas.

Cuadro 14 **Balanza comercial de bienes silvo-agropecuarios. 1984-1989** (Promedios anuales en millones de dólares de 1988)

Subsector	Importaciones		Exportaciones		Saldo	
	'84-'88	1980	'84-'88	1989	'84-'88	1989
agropecuario	131,3	106,6	568,0	710,3	436,7	603,7
agroindustrial	147,1	193,0	114,0	322,4	-33,1	129,4
silvícola	-	-	485,6	789,4	458,6	789,4
TOTAL	278,4	299,6	1.627,6	1.822,1	889,2	1.522,5

Fuente: FAO 1992

El rápido crecimiento de las exportaciones se basó en los productos no tradicionales; las frutas frescas aportaron un 30%, la madera un 20% y la celulosa un 18%.

El resultado positivo mostrado en los cuadros anteriores no alcanzó a la mayor parte del sector agropecuario. Se concentró en determinadas regiones del país, y solamente afectó a 8.000 de las 250.000 explotaciones existentes. El último grupo cuenta con una elevada participación del campesinado, el cual ha estado excluido del proceso modernizador del sector agroexportador. Sin embargo, los cambios de tecnología en relación con los productos tradicionales sí han beneficiado a los agricultores de todo el país. No obstante, el efecto global fue de una profundización de la brecha en el agro chileno, la existente tanto entre diferentes regiones como entre los diferentes tipos de productores.

El 99% de los agricultores campesinos se orientó hacia los productos alimenticios. Pero la reducción del apoyo estatal -p.e. en cuanto a la

asistencia técnica, los créditos y los sistemas de comercialización- les obligó a competir en el mercado "salvaje", lo que para muchos significó una caída en su nivel de ingresos.

Además, las políticas macroeconómicas y de privatización han creado una nueva organización entre los agentes privados, en la cual sobresalen grandes conglomerados multisectoriales integrados a grupos transnacionales y que se sitúan en las áreas más modernizadas, donde las tasas de ganancia son mayores.

En base a estos hechos se reconoce ahora que una concepción liberal que no considera la heterogeneidad de la estructura agraria, es insuficiente para impulsar al estrato campesino hacia una integración a la economía de mercado. Hoy día se está buscando activamente políticas complementarias para que el desarrollo futuro sea más igualitario. Más aún, por la creciente competencia en los mercados externos y por el papel líder que ciertos productos chilenos han conquistado en ellos, se agotaron las posibilidades de usar conocimientos generados en otros países, dirigiéndose la investigación a la búsqueda de nuevos productos y métodos para expandir las cadenas de producción a mayor nivel.

Sin embargo, quizá el resultado más negativo de la experiencia chilena en la aplicación de la estrategia del crecimiento hacia afuera, mediante un énfasis fuerte en la expansión de la producción de ciertos rubros, fue el rápido deterioro del medio ambiente.

Los suelos agrícolas presentan diversos grados de deterioro como resultado de un período de extracción y utilización no sustentable de este recurso, que empezó en los años sesenta. Además, la agricultura se ve afectada por residuos urbanos, industriales, mineros, agrícolas y forestales. Se produjo una alteración en la calidad de los suelos agrícolas y en las aguas de riego, por la incidencia de sulfatos y metales pesados[8].

2.5. CONCLUSION

De la descripción y el análisis anterior se debe concluir, en términos generales, que tanto la política macroeconómica como la sectorial tienen

---

[8] CIEDLA, **La situación ambiental en América Latina.** (Buenos Aires 1991), pág. 264

efectos diferentes en el sector agropecuario, que en todos los países de la región se caracteriza por una bimodalidad cada vez más destacada.

En primer lugar, se observa que la apertura comercial y la liberalización del mercado, la devaluación del tipo de cambio y las políticas de fomento a la producción de productos transables, favorecieron en gran medida a los estratos rurales mejor preparados para incorporarse a los mercados internos y externos. Ello profundizó, en combinación con la disminución de los programas gubernamentales de apoyo al campesinado, la brecha ya existente en las áreas rurales entre agricultores "tradicionales" y "empresarios".

Algunos de los resultados de los programas de ajuste, como el aumento en el volumen de las exportaciones, tipos de cambios más realistas y el establecimiento de una austeridad fiscal en la mayoría de los países, deben ser considerados como positivos para el desempeño sectorial en su conjunto.

Sin embargo, la reducción de los gastos públicos tanto en capital físico como en los dirigidos a la investigación y capacitación, significa un obstáculo para el desarrollo futuro, ya que todo ello forma parte de la base para el mantenimiento o la creación de una estructura productiva que pueda competir en mercados liberalizados.

Se observa entonces la necesidad de racionalizar los gastos y las políticas de tal manera que presten atención a la creación de un marco económico estable, como se ha propuesto en los programas de ajuste ortodoxos, pero siempre acompañado de un sistema de apoyo a estos estratos que tienen menores posibilidades de aprovechar las nuevas condiciones productivas Esto implica la implementación de medidas selectivas, diferenciadas y específicas.

Por otro lado, es imprescindible para el futuro económico de los países de la zona, y para los sectores agropecuario y agroindustrial en especial, un enfoque que apunte al uso sostenible del medio ambiente, sin el cual la abundancia de recursos naturales desaparecerá rápidamente. Este deterioro y la eventual desaparición se volverá uno de los factores más limitantes para el desarrollo futuro.

Es imprescindible una redefinición del papel del Estado, que tendrá que orientarse a la asunción de las tareas que no serán realizadas

satisfactoriamente por agentes del sector privado. Significa, en primer lugar, una reorientación hacia políticas que disminuyan la brecha existente en el campo, implementándose medidas que inciden directamente en la situación productiva del campesinado. En segundo lugar, significaría asumir la responsabilidad de coordinar las actividades con el sector privado. Sin embargo, es necesario que el Estado propicie un ámbito estable y transparente para que las actividades económicas de todos los agentes se puedan llevar a cabo con mayor certidumbre en el mediano plazo.

PROPUESTAS POLITICAS PARA EL CASO PARAGUAYO

III

Como observáramos en los capítulos anteriores, la producción agropecuaria es una actividad de suma importancia para la economía paraguaya. Sin embargo, ella afronta numerosos problemas de fondo. En primer lugar, existe una estructura bimodal, que caracteriza a la distribución de la tierra, del crédito y de la asistencia técnica, así como al grado de organización, entre otros. En segundo lugar, se verifica una marcada concentración de la producción en dos productos de renta, que forman el grueso de las exportaciones. En último lugar, se debe señalar que la política agrícola en las tres últimas décadas se caracterizó por un marcado sesgo en favor de los productos transables y una falta de coordinación entre las instituciones responsables, tanto del sector público como del privado. Además, los métodos de producción vigentes y la creciente presión social sobre la tierra han hecho que el actual uso de los recursos naturales del país sea insostenible en el mediano plazo.

En base a estas observaciones, y en combinación con el análisis de las diferentes medidas implementadas y sus efectos en otros países del continente, se debe concluir que tanto la política macroeconómica como la agrícola deben cumplir un papel fundamental en el desenvolvimiento futuro de la economía paraguaya.

En este capítulo se elabora una propuesta de pautas para llegar a una solución de los problemas que existen en la actualidad en el campo paraguayo. La primera parte se dedica a la definición de una estrategia de desarrollo agrícola. En la segunda se analizan los obstáculos existentes en el sistema económico paraguayo para realizar tal estrategia.

En la tercera parte se definirá el enfoque general de la política agrícola y se propondrán medidas de políticas macroeconómicas y sectoriales, que apuntan simultáneamente a una asignación eficiente y eficaz de los recursos humanos, físicos y naturales y a la solución de los problemas urgentes del campo paraguayo. Los objetivos de la estrategia adoptada consisten en:

- una producción agrícola de renta y bienes transables menos concentrada;

- una disminución en el carácter bimodal del campo;
- un mayor grado de elaboración;
- un desarrollo rural ecológicamente sustentable.

3.1. LA DIVERSIFICACION COMO OPCION ESTRATEGICA

Las teorías del desarrollo económico sostienen que difícilmente la actividad agrícola puede impulsar el desarrollo a nivel mundial. En comparación con otros sectores económicos, tiene una baja elasticidad-ingreso, implicando ello que tiene una participación decreciente en la creciente producción mundial. Además, persisten obstáculos al crecimiento basado en la exportación de bienes agrícolas, obstáculos que están fuera del control de la política nacional, como son la protección arancelaria y otras distorsiones existentes

Sin embargo, este sector sigue teniendo un rol importante en la economía mundial, y la caída de su participación relativa no implica una disminución de su total producción en términos absolutos, sino una tasa de crecimiento menor que la del resto de los sectores económicos. Además, se puede observar que existen rubros específicos cuya demanda está experimentando un rápido aumento, como por ejemplo las frutas y hortalizas y los bienes agroindustriales. Ello significa que para un país agrícola como el Paraguay, siguen existiendo posibilidades de impulsar el crecimiento económico en base al sector agropecuario.

Como posible estrategia para fomentar el desarrollo agropecuario según los objetivos expuestos se destaca la diversificación agrícola, cuyas metas principales son una mayor variedad de cultivos, una expansión vertical de la cadena productiva y una mayor flexibilidad en la estructura del sector.

En la terminología política y en muchos discursos referentes al desarrollo rural en el Paraguay actual se utiliza el término "diversificación" solamente para aludir al cambio en el tipo de productos cultivados. Con ello se apunta exclusivamente a una producción menos concentrada, lo que será ventajoso para los productores mismos y genera una mayor independencia económica para el país. No obstante, para la diversificación sea completa y fructífera se debe incluir, además de la substitución de los productos tradicionales de renta -principalmente el algodón- por nuevos cultivos, los siguientes objetivos en la correspondiente estrategia:
- La **diferenciación**, es decir, el cambio de variedades tradicionales por

nuevas variedades del mismo cultivo, con mayor demanda y/o de mayor calidad.
- La **expansión vertical**, mediante un impulso a la agroindustrialización, para lograr un mayor valor agregado en relación con la producción agrícola del país[1].
- El cambio en el **relacionamiento** entre los actores económicos, es decir, un cambio en las relaciones tradicionales entre los diferentes eslabones de las cadenas de comercialización y producción, tanto del sector público como del privado[2].

El país debe diferenciar y diversificar su producción agrícola y agroindustrial, orientándose hacia aquellos productos en los que posea ventajas comparativas y, simultáneamente, en los que no existan limitaciones importantes en cuanto a la capacidad productiva.

Considerando el entorno nacional e internacional, ello tiene como consecuencia la focalización en nichos de mercado exigentes en calidad (más que en cantidad). En este sentido, la oferta de ciertos "commodities" perderá en significación frente a la aparición de otros productos más rentables. Los productores que ofrecen más variedad y mayor flexibilidad en su producción tienen amplias posibilidades en estos nichos de mercado

De suma importancia es la producción de alimentos para el mercado interno, ya que la importación de estos productos básicos, cuyo cultivo se solía concentrar en los estratos campesinos, significa una innecesaria e ineficiente pérdida de divisas. La substitución de la producción de alimentos por cultivos de renta y de exportación, es fomentada por distorsiones en los mercados internos y externos, y se considera desventajosa para el futuro crecimiento agrícola y económico.

El estímulo a la producción de alimentos no solamente disminuiría la pobreza rural mediante el regreso al autoabastecimiento, también fortalecerá la posición del productor de materia prima en el mercado, por darle más flexibilidad en su producción.

La diversificación se concentra en primer lugar, en la ampliación de la

---

[1] CEPPRO, **Propuesta de política económica. Fase IV: Política de desarrollo rural.** (Asunción 1993)
[2] Idem

producción de materias primas mediante cultivos no tradicionales[3] o variedades alternativas.

En segundo lugar, la diversificación implica el cambio de las prácticas de producción y comercialización tradicionales. Incluye la generación de un mayor valor agregado[4] mediante la creación de nuevos mercados, la producción de nuevos productos transables o la elaboración más sofisticada de materias primas. Simultáneamente, exige un cambio en la índole de las relaciones comerciales internas entre todos los agentes en la cadena de producción y comercialización. Incluye también la expansión vertical, que agregará mayor valor a la producción agrícola. Se debe incorporar métodos de producción modernos, que posibiliten un incremento sustentable en los rendimientos con tecnologías apropiadas, para lograr establecer sistemas diversificados y/o integrados de producción.

Cabe destaca con respecto a lo anterior, que los mercados internacionales han cambiado significativamente en los últimos treinta años. La oferta perdió su rol determinante, desarrollándose un mercado en el cual la demanda es el factor preponderante. Junto a la importancia creciente del factor tecnológico en la producción, ello tiene como consecuencia la necesidad urgente de crear métodos de producción flexibles para poder competir en el plano internacional.

Además, los mercados agropecuarios internacionales se caracterizan por un constante aumento en la cantidad de competidores. Ello implica que los factores competitivos serán los determinantes en la posición del sector agropecuario y agroindustrial paraguayo en el futuro. Para que estos factores se puedan desarrollar satisfactoriamente, los agentes económicos paraguayos, representativos de los sectores público y

---

[3] Los cultivos no-tradicionales se definen, en su sentido más estricto, como aquellos que son nuevos en el escenario productivo existente en el país. Pueden ser tanto productos tradicionales con mayor valor agregado, como cultivos nuevos o largamente descuidados.

[4] Es importante señalar que el supuesto convencional que los bienes agrícolas en estado fresco y no elaborado no representan posibilidades de un mayor valor agregado es erróneo. El comercio de éstos requiere procesos de producción, control de calidad y procesos de comercialización complejos. Los mercados de consumo son exigentes, lo que supone una gran cantidad de servicios complementarios, que significan a su vez el incremento del valor agregado a los productos primarios.

privado, deberán encarar una planificación coordinada[5], la cual tiene que apuntar a un desarrollo simultáneo de los sectores primario y agroindustrial.

En concreto, lo anterior significa una reorientación en la asignación de recursos, tanto financieros como naturales, y en las prioridades en materia de investigación, extensión agrícola y política agrícola. Además, requiere un cambio fundamental en las estrategias y actividades empresariales y estatales.

El país cuenta con oportunidades reales para lograr el objetivo de la diversificación. El sector agropecuario tiene ventajas comparativas significativas, tanto en relación con los países de América del Sur, como con los de fuera de esta región[6]:

i) El clima paraguayo es tropical o subtropical, lo que da la posibilidad de cultivar productos que no tienen competencia en el mercado regional. Estos tampoco son producidos por los países de gran demanda, lo que implica que no afrontan las limitaciones impuestas por las políticas proteccionistas. La ubicación del país en el Hemisferio Sur crea, además, la posibilidad de entrar en los mercados desarrollados del Norte en temporadas contra-estacionales.

ii) Recursos naturales, incluso tierra y agua, ampliamente disponibles, y todavía aptos para servir como base al mejoramiento de la productividad agropecuaria.

iii) La disponibilidad de mano de obra abundante y barata en el campo, sin tradición de organización y entonces con menores riesgos de conflictos gremiales.

iv) La disponibilidad de energía en cantidades virtualmente ilimitadas[7].

v) La disponibilidad de materias primas de origen agrícola que hoy se exportan con un bajo grado de elaboración, y cuentan entonces con un potencial para elevar el valor agregado agroindustrial.

vi) La agroindustria existente, especialmente la vinculada al algodón, integra a 200 mil productores, que tienen amplia experiencia con las condiciones del mercado.

---

[5] Los factores competitivos, a diferencia de los comparativos, se basan en el relacionamiento de la calidad del factor humano con el componente tecnológico, y son parcialmente determinados por el marco macroeconómico. (Porter 1991).

[6] Las ventajas expuestas provienen de los análisis del CEPAL (Santiago de Chile1992) y Ortiz, C. (Asunción 1993)

[7] Investigación interna, CEPPRO 1994.

vii) La agroindustria se ubica en un lugar clave de la cadena productiva, y tiene amplias posibilidades de funcionar como medio para la transferencia de tecnología y el asesoramiento técnico al productor.
viii) El uso relativamente limitado de agrotóxicos y abonos químicos en las prácticas agropecuarias, será un factor competitivo más importante en el futuro próximo, por el cambio de la demanda hacia los productos "ecológicos"
ix) La disponibilidad de conocimientos tradicionales, que en la actualidad no es aprovechada de manera significativa. Más aún, se observa que los métodos de producción agrícola tradicionales están por desaparecer, y con ellos la posibilidad de encontrar métodos modernos sustentables por su conformidad con el entorno medioambiental.

3.2. OBSTACULOS PARA LA DIVERSIFICACION

Tanto en el ámbito de la economía en general como en el sectorial existen factores que impiden llegar a una estructura agropecuaria diversificada.

3.2.1. Marco legal

En lo que se refiere al marco general del funcionamiento de los mercados, el problema principal es la falta de un marco jurídico[8] respaldado por un sistema institucional independiente y no discriminatorio. En primer lugar, no existe una definición adecuada de los derechos y obligaciones relacionados con la propiedad privada. Se necesitan leyes que definan apropiadamente los derechos y obligaciones de los propietarios de los factores productivos, como por ejemplo una ley anti-monopolio o una ley de expropiación. En segundo lugar, el sistema judicial no dispone de un apoyo institucional que opere independientemente de los poderes políticos y económicos. El marco institucional existente se caracteriza por una corrupción generalizada y por un prebendarismo destacado. Esto causa un desenvolvimiento económico no transparente, que lleva a una ineficiente asignación de los recursos existentes y mayores riesgos para inversionistas.

---

[8] En una serie de entrevistas con empresarios paraguayos y extranjeros, realizado en marzo 1994 en cooperación con el Banco Mundial, la falta de un contexto jurídico estable fue mencionado con o una de las causas principales del bajo nivel de la inversión privada en el país.

El conjunto de estas falencias crea un clima de incertidumbre, que impide un mayor nivel de inversiones productivas, una planificación empresarial de mediano y largo plazo, y la cooperación entre las entidades productivas internas y del exterior.

3.2.2. Marco macroeconómico

Marco *macroeconómico*:
Segundo elemento deficiente es el marco macroeconómico, en el que existe una clara diferencia entre las políticas anunciadas y su ejecución real. Ello impide un relacionamiento más estrecho y productivo entre el sector público y el privado, por generar desconfianza e incertidumbre. Además, no existe un plan de desarrollo o una discusión constructiva entre ambos sectores sobre la dirección general que tendría que tener todo esfuerzo hacia un mejor desempeño económico.

La inexistencia de una política clara acerca del rol del sector agropecuario en la economía nacional por el lado del gobierno a través del propio Ministerio de Agricultura y Ganadería, implica un entorno inestable y riesgoso para las inversiones en el sector, e impide el desarrollo de estrategias productivas a mediano y largo plazo. Además se ha observado que las instituciones públicas competentes no disponen de un poder político suficiente como para jugar un rol más decisivo en la definición de la política macroeconómica. Ello implica que ésta no puede establecer un marco para que el sector adquiera más dinamismo, perdiéndose así oportunidades reales para un crecimiento satisfactorio.

Política *cambiaria*:
Dentro de las medidas macroeconómicas se destaca a menudo que la política monetaria podría ser considerada como restrictiva, ya que en los últimos 5 años el tipo de cambio del guaraní con relación al dólar estaría sobrevaluado. Ello significaría un menor nivel de rentabilidad de los bienes transables, y una posición competitiva desfavorable.

Sin embargo, cabe señalar que el rezago se creó en los primeros dos años después del golpe del '89, años en los cuales las circunstancias políticas y económicas fueron excepcionales, con altas tasas de inflación y un importante influjo de divisas. Se sostiene que una recuperación de dicho rezago es virtualmente imposible sin crear inestabilidad en otras esferas de la economía.

En el capítulo anterior ya se ha señalado la importancia de un tipo de cambio realista como estímulo a la exportación, especialmente para un país pequeño. Cabe señalar que, a pesar de la sobrevaluación que se ha manifestado en los últimos 5 años, el comportamiento del tipo de cambio desde 1991 ha sido estable y no ha sido un mayor obstáculo para el desenvolvimiento de las exportaciones[9].

Sistema *financiero*:
Otro aspecto del ámbito monetario es el costo del crédito comercial. Se observa que las tasas de interés son altas, implicando un desincentivo a la inversión productiva, tanto en actividades agropecuarias como (agro)industriales.

El actual sistema financiero favorece las inversiones de grandes empresas, o de empresas con una base financiera muy estable, con un trayectoria bancaria inobjetable. Además, la gran mayoría del capital disponible se canaliza más bien a emprendimientos de índole especulativa, disminuyendo así la oferta de capital para actividades productivas.

El actual sistema financiero es ineficiente, con altos costos de intermediación. Las tasas de interés son altamente desalentadores de las inversiones productivas. El crédito informal es, en cierto sentido, más accesible que el formal; este último cubre apenas un 5% de las necesidades financieras del campesinado. Para acceder al crédito informal no existen trabas burocráticas, y el contacto con los acreedores se establece fácilmente mediante la relación ya existente en el ámbito de la comercialización[10]. Sin embargo, las tasas de interés son considerablemente más elevadas.

Política *fiscal*.
En el ámbito fiscal se observa una tendencia hacia el equilibrio presupuestario. Sin embargo, cabe resaltar que éste se realiza a través de reducciones en los gastos de capital, mientras que los gastos corrientes se mantienen y aún aumentan. Ello tiene como consecuencia que la inversión pública, en capital físico y humano, está en un nivel reducido. Estas inversiones son imprescindibles si se pretende crear una

---

[9] Véase para un análisis más profundo CEPPRO, **Informe Económico 1993.** (Asunción 1994)
[10] Ortiz, C. (1993) y FIDA (1992)

economía liberalizada con un sector productivo con posibilidades de competir en los mercados mundiales.

Marco *internacional*:
El mantenimiento de políticas proteccionistas y los subsidios a favor de los sectores agropecuarios y agroindustriales en la CEE y los EE.UU. constituye un factor importante en el desempeño actual de dichos sectores en el Paraguay. Dichas políticas han introducido graves distorsiones en los mercados internacionales, transmitiéndose señales que incentivan la producción y exportación de materia prima en contra de la de productos elaborados, e incluso disminuyen la demanda efectiva de productos nacionales con posibilidades de competir en mercados libres.

A la vez, existen graves distorsiones en el mercado regional e interno por la política brasileña, que crea una competencia desleal, lo que impide un desarrollo agrícola hacia la diversificación al disminuir la rentabilidad de los cultivos paraguayos que competen con los brasileños. La política argentina cierra efectivamente, mediante trabas para-arancelarias, un mercado limítrofe importante para ciertos rubros cultivados en el Paraguay.

3.2.3. Marco sectorial

Dentro del mismo sector agropecuario existen varios obstáculos para lograr una diversificación productiva. En primer lugar se observa el bajo nivel de educación de los productores "tradicionales", y las consiguientes dificultades en la absorción de productos y tecnologías nuevos.

En segundo lugar, hay un bajo nivel de cooperación y organización entre los pequeños productores, como ya hemos señalado en el capítulo primero, hecho que crea amplias posibilidades para la existencia de relaciones comerciales oligopsónicas

La disponibilidad de personas con mayores niveles de capacitación para trabajar en el campo mismo es escasa. Ello se da por el bajo nivel de remuneración y por la imagen no favorable que tiene la vida rural en la sociedad. Este fenómeno está estrechamente vinculado con la problemática de las empresas rurales paraguayas, que entonces deben desempeñarse con cuadros gerenciales reducidos en cantidad y nivel de formación Ello dificulta el despegue inicial en reacción a nuevas condiciones económicas, y obstaculiza la cooperación entre este grupo de productores y parte del sector que está operando en el mercado competitivo internacional, con

todas sus exigencias referente a calidad, puntualidad y presentación.

Estos factores, entre otros, hacen que el aparato productivo presente un bajo grado de integración, tanto verticalmente, es decir, a lo largo de las cadenas productivas -éstas se cortan rápidamente-, como transversalmente, dada la escasa interrelación entre los eslabones de distintas cadenas de producción; a este respecto, los servicios de comercialización, por ejemplo, más bien integran una cierta cadena de producción, y no están en condiciones de responder a necesidades más amplias y diversificadas. Dichos factores inciden igualmente en la escasa difusión de tecnologías adecuadas para el aparato productivo del país

En tercer lugar, se observa un sesgo en el financiamiento en contra de las actividades rurales, especialmente las correspondientes al campesinado. Se argumenta que en éstas existe un mayor grado de riesgo, y que los préstamos formales difícilmente pueden ser rentables, ya que sus costos de administración de los prestamos son desproporcionadamente altos en relación con los montos.

El actual sistema de crédito para los pequeños y medianos productores se ve caracterizado por largas cadenas de intermediación, plazos desfavorables a la inversión productiva y a la planificación de mediano y largo plazo, y tasas de interés reales prohibitivas, que llegan al 100% e implican un costo crediticio del 33% de los costos totales de producción[11].

3.2.4. Marco institucional

En el ámbito institucional, el país cuenta con una gran cantidad de organismos responsables del diseño y de la ejecución de políticas agropecuarias. Sin embargo, muy pocos de ellos cumplen sus funciones en forma satisfactoria y en general no cuentan con disponibilidad de recursos que les permita una adecuada planificación Los presupuestos de dichos organismos se dedican en su mayor parte a gastos de personal, dejando escaso margen para gastos operativos que deberían servir de base para los cambios estructurales buscados. Además, se manifiesta un incumplimiento de los compromisos presupuestarios, lo que dificulta la planificación y evaluación de las acciones institucionales,

---

[11] Ortiz, C. (1993)

y por ello el funcionamiento eficaz de los organismos responsables[12].

Cabe reiterar que la corrupción juega un papel importante en el funcionamiento de las instituciones estatales. Este fenómeno implica que las acciones institucionales son puntuales, y se dirigen hacia los sectores con mayor poder político y monetario. Se repite que la presencia de un marco institucional corrupto crea incertidumbre y un ámbito no apto para la planificación en el mediano y largo plazo.

Existe una marcada falta de personal capacitado para brindar asistencia técnica y apoyo profesional en la comercialización. El DEA[13], por ejemplo, cuenta en la práctica con un extensionista por cada 600 campesinos. Ello significa que en la actualidad sólo un 6% de los campesinos recibe el apoyo técnico de esta institución También resalta la baja calidad de estos servicios públicos y su escasa vinculación con las necesidades reales, tanto las de investigación como las de inversión física. La falta de coordinación entre los organismos públicos y privados que se desempeñan en el ámbito agropecuario es una de las causas principales del estancamiento actual del sector[14].

Además, el acceso a la información y la capacidad de análisis de la misma, son insuficientes. Estas falencias persisten por la inadecuada organización institucional y la pobre articulación entre las unidades responsables e interesadas en la búsqueda, la difusión y el análisis de las informaciones existentes. No existen, por ejemplo, vínculos estrechos entre los organismos sectoriales paraguayos y los de otros países en la región, ni entre los estatales y el sector privado. Ello no influye solamente en la calidad de las decisiones tomadas a nivel empresarial, sino también tiene graves consecuencias en cuanto a la efectividad de las políticas adoptadas, basadas éstas en informaciones incompletas y análisis inadecuados.

3.3. PROPUESTAS

En esta parte final se sugieren las medidas de política económica que

---

[12] MAG/BID, **Programa nacional de diversificación y tecnificación agropecuaria.** (Asunción 1993)

[13] El SEAG se convirtió en 1993 en la DEA (Dirección de Extensión Agrícola)

[14] MAG/BID, **Plan operativo 1994.** (Asunción 1993)

deben transformar la actual estructura productiva agropecuaria del Paraguay en una más diversificada, con un uso sostenible de los recursos naturales y una distribución del ingreso y de los recursos productivos menos sesgado en favor de los productores "empresarios".

Las sugerencias se basan en las experiencias regionales analizadas en el capítulo II, en combinación con los factores que comprenden "la realidad paraguaya"

Se reitera que la creación de un marco jurídico estable, independiente, transparente y no discriminatorio es una condición imprescindible para un resultado positivo de las propuestas contenidas en esta última parte del estudio. Sin lograr este objetivo primordial no se alcanzará el objetivo de la diversificación, sea por falta de confianza en las políticas implementadas, o por la persistencia de un entorno económico con un alto nivel de incertidumbre jurídico.

Igualmente, es de suma importancia el establecimiento de una política económica integrada. Los factores que inciden en el desempeño del sector primario tienen un alto grado de interdependencia. Ello significa que el descuido de uno de los campos de acción impedirá el cumplimiento exitoso de las metas propuestas a través del conjunto de las políticas implementadas

Se debe señalar que las propuestas contenidas en esta parte del estudio no incluyen todos los factores que inciden en la problemática rural. Así, no abarca el problema fundamental de la distribución de las tierras productivas[15], ni considera sistemas de producción integrales[16] o los aspectos sociales y políticos del relacionamiento entre los distintos agentes económicos en el sector rural[17]. Tampoco se concentra en la problemática específica del sector algodonero, que de hecho tiene una influencia destacada en el desarrollo campesino.

---

[15] Véase para pautas y posibles soluciones el estudio CEPPRO, **Propuesta de política económica.Fase II: Parte IV. Sector Rural.** (Asunción 1993). Se opina que, a través de la experiencia en otros países, solamente sobre la base de una reforma agraria se puede lograr un crecimiento económico y social equitativo en el Paraguay moderno.

[16] Véase por ejemplo Fogel, R., **El desarrollo sostenible y el conocimiento tradicional.** (Asunción 1993)

[17] Véase el análisis de Wende, N., **Die Zukunft der Kleinbauern.** (Universität von Konstanz 1994)

El carácter particular de la estructura rural implica la necesidad de acciones simultáneas en diversos campos, con características distintas según estén orientados a uno u otro de los dos grupos de productores señalados en el capítulo I, los "tradicionales" y los "empresarios". Este enfoque será explicitado en la primera parte del presente capítulo.

En segundo lugar se tratarán las políticas a nivel macroeconómico que deben crear el marco global adecuado para el desempeño futuro del sector agropecuario y agroindustrial.

En la última parte del capítulo se sugerirán políticas sectoriales. En la misma se observará que las propuestas tienen los dos enfoques claramente distintos, y que las políticas se caracterizan por una interdependencia mutua.

3.3.1. Enfoque de la política

La principal implicancia de los resultados observados en las experiencias de los países latinoamericanos es la necesidad implementar un paquete de medidas diferenciadas para llegar a las metas propuestas.

La estructura bimodal del sector agrícola exige la implementación de políticas diferenciadas. Las medidas deben ser diseñadas con un enfoque distinto, el cual depende del grupo meta. En el sector agrícola paraguayo se distinguen dos grupos protagonistas, que se caracterizan por diferencias claras en su situación económica y social, y en sus necesidades para mejorar dicha situación.

En primer lugar se distingue a los "agricultores empresarios", que son los productores que están en condiciones de incorporarse y competir efectivamente en los mercados internos y externos liberalizados.

En segundo lugar se considera a los "agricultores tradicionales", los que no están en condiciones de aprovechar de la apertura comercial generalizada, por carecer de los recursos físicos, financieros y humanos.

El sesgo se basa en la distribución de todos los factores productivos:
- recursos de capital financiero (básicamente el crédito);
- recursos de capital físico (tierra, mecanización, etc.),
- recursos de capital humano (conocimientos técnicos, gestión, etc.);
- poder de negociación (grado de organización, importancia política de los intereses agrícolas, etc.).

1) Los "agricultores empresarios", los productores mejor posicionados, están en condiciones de aprovechar la liberalización interna y externa. Su principal necesidad es un marco económico estable, en combinación con un acceso fácil a fuentes de información sobre el desenvolvimiento de los mercados y a servicios eficientes. De igual importancia es un sistema jurídico que crea el marco apropiado para que el mercado pueda funcionar sin distorsiones monopólicas o monopsónicas, de manera transparente y según reglas bien definidas, y fuera de la influencia de poderes políticos.

En estas condiciones, e impulsados por la busqueda de una máxima rentabilidad, estos agentes económicos han mostrado ser aptos para establecer una asignación de recursos eficiente.

Adicionalmente, pueden implementarse medidas específicas que estimulen el desarrollo del sector agroindustrial, siempre y cuando este desarrollo se vea obstaculizado por factores que están fuera del alcance del sector privado.

2) Los "agricultores tradicionales", además de un marco general estable, necesitan políticas sectoriales y de apoyo más directas. Objetivo central de éstas debe ser la independencia de este grupo. Las políticas deben crear el marco en el que serán capaces de obtener una autonomía.

Estos productores necesitarán, primeramente, medidas en las áreas de capacitación, financiamiento, investigación y organización, a fin de que los presuntos efectos positivos de las políticas macroeconómicas de liberalización puedan ser aprovechados.

En general, la modalidad elegida debe de minimizar la introducción de medidas específicas que incorporen o agraven las distorsiones en la economía, y deben de reducir las ya existentes.

Todas las medidas implementadas tienen que respetar el principio de subsidiariedad, el cual implica que el sector público debe asumir un rol activo en el desenvolvimiento económico solamente cuando los agentes privados no pueden o no quieren asumirlo. Considerando la estructura y acción deficitarias del sector público y la actual escasez de recursos fiscales y humanos, maximizar la participación del sector privado es una condición importante, tanto el paraguayo como el extranjero. La atención estatal se debe dirigir principalmente al grupo de los productores "tradicionales", porque justamente en este caso los agentes privados no

tienen suficientes incentivos para lograr el mejoramiento necesario de la situación actual.

Existen dentro de la sociedad dos grupos que tendrán que cumplir un papel imprescindible en la realización de la diversificación pretendida:
- el sector público, diseñando estrategias y políticas, y ejecutándolas; pueden cubrir a los agentes privados en los casos en los cuales éstos no pueden o no tienen interés;
- el sector privado -que incluye a todos los agentes económicos activos en las cadenas de producción agrícola-, emitiendo señales, cooperando en el diseño de políticas mediante un contacto sostenido, directo o indirecto, con el sector público y, naturalmente desenvolviendo sus iniciativas. Este sector debe desarrollar e implementar estrategias propias para concretar la diversificación pretendida. Simultáneamente, la cooperación del campesinado en la búsqueda de tecnologías sustentables es imprescindible.

En todas las etapas del diseño y la implementación se tiene que fomentar el diálogo entre estos dos sectores para que se logre el marco más propicio para la realización de los objetivos. Los agentes privados son los que tienen que manifestar sus necesidades, en base a las cuales el sector público diseña sus políticas. A su vez, para lograr los objetivos públicos, este sector necesita la participación e incorporación efectivas de los agentes privados en los esquemas de desarrollo. Ello solamente será posible si los mismos confían en el carácter, las metas y el alcance de las medidas propuestas

3.4. POLITICAS MACROECONOMICAS

Para fortalecer la diversificación de la producción y el relacionamiento entre los subsectores agrícola y agroindustrial, la política macroeconómica debe tener como primer objetivo la creación de un marco económico estable. Esto se refiere al nivel del tipo de cambio -aún más importante en un país abierto como el Paraguay, en que el comercio exterior registrado representa el 30% del PIB-, al nivel de precios internos y al equilibrio fiscal. Además tiene que posibilitar y garantizar el libre funcionamiento del mecanismo de mercado, sin distorsiones generadas por la desigualdad de poderes económicos existentes Otro punto clave en la política macroeconómica, que incide especialmente en el sector agropecuario y agroindustrial, es el nivel de protección del mercado interno

3.4.1. Política monetaria

Como ya se analizó en la parte anterior, en el país hay quienes mantienen la posición de que la política cambiaria de los últimos 5 años fue contradictoria con el objetivo de estimular y diversificar las exportaciones, ya que el tipo de cambio del guaraní en relación con el dólar se apreció en un 30% [18].

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el comercio paraguayo no se basa solamente en el tipo de cambio real correspondiente al dólar estadounidense Puesto que los socios comerciales más importantes son los países vecinos y la CEE, es mas prudente considerar la relación de la moneda nacional con una canasta de divisas[19]. Este análisis muestra que la competitividad del guaraní se ha mantenido de manera más satisfactoria, y que el dólar como único patrón de referencia da un panorama sesgado[20].

Además, la opinión de que existiría una sobrevaluación en sí es discutible, ya que no se ha desarrollado un mercado negro en los últimos cinco años. Se supone que la influencia de los capitales golondrinas en el tipo de cambio del guaraní es significativa, lo que podría implicar incluso que el guaraní esté en una situación de subvaluación.

Se ha observado en el capítulo anterior que en los países latinoamericanos una devaluación de "shock" a menudo ha tenido como resultado un crecimiento de las exportaciones en el corto plazo Estos aumentos, sin embargo, se basaron principalmente en un crecimiento del volumen de exportación de los productos tradicionales, y no suscitó cambios significativos en la estructura de producción o en la productividad del sector Una de las razones principales de este fenómeno es que el costo de bienes y servicios importados se elevó por la misma devaluación, frenando así la realización de reformas más profundas. Otros argumentos

---

[18] Tomando el año del golpe 1989 como año base de equilibrio

[19] Instrumento de análisis del Banco Central del Paraguay mediante el cual se mide el valor del guaraní en relación con una canasta de divisas que incluye el marco alemán, el yen japonés, el dólar estadounidense, el peso argentino y el cruzeiro (real) brasileño La ponderación se basa en la importancia de cada uno de estas divisas en el comercio exterior paraguayo.

[20] CEPPRO, **Informe Economico 1993.** (Asunción 1994)

son las actividades especulativas que ella fomenta y la poca confianza de los empresarios en la estabilidad de esta medida cambiaria, que genera por consiguiente un bajo crecimiento en las inversiones productivas.

En el caso del Paraguay, los que proponen la devaluación han sostenido que a través de ella el ingreso monetario del campesinado -que depende en gran medida del algodón y de su exportación- aumentaría. Sin embargo, este aumento será absorbido parcialmente por la inflación que suscita. Cabe señalar, además, que los canales de comercialización existentes en el campo suelen funcionar de tal manera que los productores de la materia prima no reciben la mayor parte de las ganancias adicionales. Cabe considerar también que la devaluación obstaculizaría el impulso hacia una diversificación en la producción, ya que supone una ganancia temporal superior para los productores de los cultivos tradicionales, quienes reciben así un estímulo para mantener la concentración en un solo producto de renta.

Una devaluación a manera de "shock" implica el riesgo de:
- un rápido e incontrolable aumento en la tasa de inflación, por la alta incidencia de las importaciones en la economía del país. La inflación suele afectar desproporcionadamente a los estratos mas pobres de la sociedad;
- un estancamiento total del desarrollo industrial y de la modernización agropecuaria, por el encarecimiento de los bienes de capital importados e imprescindibles para dicho desarrollo;
- una reacción coyuntural, o sea de corto plazo, de un aumento de la producción de los principales productos transables, sin estimular la concreción de cambios estructurales.

Considerando la inelasticidad relativa de la demanda y de la oferta[21] de los productos agrícolas paraguayos, el mantenimiento del tipo de cambio en un nivel real constante parece el camino más seguro para asegurar que los cambios estructurales resulten en un crecimiento de las exportaciones sostenible en el mediano plazo.

3.4.2. Política fiscal

En la política fiscal se ha observado el mismo fenómeno que en muchos

---

[21] Véase, entre otros, Tappatá, R. y Vasconcelos, J., **El Paraguay y el Mercosur** (Asunción 1994)

países latinoamericanos. En los últimos años se ha logrado equilibrar el presupuesto, cumpliéndose así con una de las exigencias principales de los programas de ajuste, ya que es un factor importante en la estabilidad monetaria y en el decrecimiento de la tasa de inflación.

El equilibrio fiscal se logró, pero mediante la disminución unilateral de los gastos de capital, mientras que siguieron creciendo los gastos corrientes.

El equilibrio fiscal logrado por estas medidas significa una estabilidad de corto plazo, pero incide de manera negativa en la futura posición competitiva de la economía en general, y de los sectores industrial y agropecuario en particular. Estos dos sectores son más dependientes de una infraestructura comercial[22] eficiente y moderna, factor que se vuelve cada vez más importante en el mundo moderno.

En este sentido, otro problema radica en que en los países de menor desarrollo relativo se observa en general un acompañamiento de la inversión privada al aumento de la inversión pública[23]. La reducción de la inversión pública en el país implica entonces menor inversión privada, agravando así los problemas existentes en cuanto a la calidad y la cantidad del capital físico disponible.

3.4.3. Política comercial

La política comercial constituye un reto grande y conflictivo, ya que es difícil negar la importancia del papel del Estado, y las ventajas y riesgos que a la vez implica su intervención. La reacción apropiada a las prácticas proteccionistas de los países desarrollados y limítrofes es de suma importancia para lograr un desempeño agrícola satisfactorio en el mediano plazo[24].

---

[22] Incluye la red carretera, de telecomunicaciones, los servicios portuarios, etc.

[23] Saguier, L. "Sector fiscal: Es Imposible seguir gastando de esa manera", en **Coyuntura Económica** Nro. 41, Asunción 1993

[24] Cabe señalar que el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT permite esperar que cambie esta situación de graves distorsiones. Sin embargo, el Acta establece una liberalización parcial, cuyo cumplimiento tiene un período de adopción de 6 a 9 años

Streeten[25] sostiene que "parece que tanto las políticas proteccionistas, sustituidoras de importaciones e intervencionistas como las políticas librecambistas, orientadas hacia el mercado y no intervencionistas tienden a acrecentar las imperfecciones del mercado y los monopolios [...]. En una estructura de poder desigualitaria, ambas [estrategias] producen desigualdad; en una estructura de poder igualitaria, ambas pueden producir igualdad."

Se reconoce que la protección de los mercados y la subvención de la producción en la mayoría de los países destinatarios de las exportaciones paraguayas introducen distorsiones graves en la economía nacional, lo que funciona en contra de la producción de bienes con un valor agregado más alto.

Sin embargo, se opina que estas medidas compensatorias deben formar parte de la política sectorial y solamente deben ser dirigidas a los subsectores más afectados por la competencia desleal y con más perspectivas de competir exitosamente en los mercados internacionales. Las medidas implementadas deben tener un carácter temporario, con plazos bien definidos y respetados, para evitar que se vuelvan una necesidad para mantenerse en los mercados.

Mientras, los negociadores paraguayos deben esforzarse al máximo para disminuir los efectos negativos de estas distorsiones. Existen tres foros internacionales relevantes para el Paraguay, que son el GATT, el Mercosur y la ALADI. Se tiene que buscar una acción más eficaz para aprovechar las oportunidades que brindan estos foros para abrir mercados, tanto regionales como internacionales. La posición paraguaya tiene que estar sustentada en una estrategia económica definida en base a un análisis de las posibilidades existentes en el país, y estar a cargo de negociadores profesionales. En la actualidad, ninguno de estos requisitos está cumpliéndose, perdiéndose así -especialmente en el Mercosur- oportunidades significativas para obtener concesiones.

Otro punto de acción en la esfera de las relaciones exteriores debe ser la continuación del impulso hacia un mayor nivel de cooperación con economías que sufren igualmente las consecuencias negativas del

---

[25] En Todaro, M P., **El desarrollo económico en el Tercer Mundo.** (Madrid 1988) pág. 491

proteccionismo vigente, para así lograr más poder relativo en los foros de negociación.

3.4.4. Política de liberalización interna

La liberalización de los mercados internos, especialmente de los bienes y servicios intermedios, como son los financieros[26], es de suma importancia para crear una atmósfera competitiva entre los diferentes agentes económicos. Se debe crear un marco regulador que elimine las ventajas concedidas a ciertos grupos de productores o de servicios comerciales. Ejemplo llamativo son los arreglos vigentes en el sistema de transporte, en el cual grupos de grandes productores o comerciantes tienen la potestad de manipular su funcionamiento[27]. Para fomentar la confianza por parte del sector privado en la voluntad gubernamental hacia la liberalización, la política de privatización puede cumplir un papel clave.

Se deben buscar las medidas que eliminen los reglas y manejos no transparentes y no fiscalizados, que dan amplio lugar a la corrupción e impiden una asignación de recursos hacia prácticas y rubros competitivos. Las frecuentes trabas internas arbitrariamente creadas a la comercialización de productos rurales destinados a los mercados internos y regionales, obstruyen la diversificación hacia otros cultivos con potencial competitivo en dichos mercados.

El sistema financiero en general debe ser regulado y fiscalizado apropiadamente, debiendo crearse un marco regulatorio menos rígido. Este marco debe ser lo suficientemente flexible como para que se puedan incorporar instrumentos diversos que hagan más eficiente el manejo de los fondos disponibles en el mercado. Sin una fiscalización confiable y la puesta en marcha de una regulación flexible, la falta de inversiones, que no afecta solamente a la producción de materia prima y de productos elaborados, sino que también frena las inversiones en infraestructura, seguirá obstruyendo el desempeño de la economía en general.

---

[26] Véase para políticas específicas CEPPRO, **Propuesta de Política Económica. Parte III: Reforma del sistema financiero.** (Asunción 1993)

[27] Véase MOPC, **Acta de la Reunión Interinstitucional para la Reglamentación Unica de Frontera para el Transporte Carretero - Operativo Zafra 1994** (Asunción 1994)

3.5. POLITICAS SECTORIALES

Como ya se ha expuesto anteriormente, las medidas de política agropecuaria tienen que ser diversas y dirigidas específica y diferenciadamente a cada uno de los dos grupos destinatarios. Uno de los objetivos principales de las políticas sectoriales es la reducción del sesgo creciente en el campo paraguayo. Ello implica una atención especial a la situación del campesinado, el grupo más desprotegido por no disponer del capital físico y humano imprescindible para participar en el mercado liberalizado de manera satisfactoria. Este estrato de "agricultores tradicionales", que representa el 83% de la población rural total, necesita políticas dirigidas especialmente a elevar su nivel de educación técnica y administrativa, y a mejorar sus sistemas de organización.

Se debe estimular paralelamente el cultivo para el autoconsumo, o sea, la diversificación en su significación más amplia.

En los cultivos tradicionales, como el poroto, la mandioca, el maíz y los cítricos, existen posibilidades comerciales, aunque a menudo para variedades distintas a las actuales y dadas ciertas condiciones sanitarias. El cultivo de estos productos en sí no exige un cambio significativo en las prácticas agrícolas tradicionales, ni un conocimiento técnico avanzado por parte del agricultor. Aparte de crear nuevas oportunidades comerciales, el cultivo de estos productos significará un mejoramiento en su alimentación básica, que en los años recientes ha sido muy descuidada por el énfasis en la producción de cultivos anuales de renta, especialmente el algodón[28].

La promoción de productos nuevos, o sea, de la diversificación en el sentido restringido del término, requerirá mayor capacitación de los productores "tradicionales".

Las medidas necesarias para que el estrato "tradicional" se desarrolle y sea un participante activo en el mercado interno y -eventualmente- externo, deben integrarse como elementos del mismo paquete. Ni la capacitación, ni una nueva modalidad en la investigación o en el sistema de comercialización y financiamiento en sí puede ser un factor aislado en las políticas apuntadas al mejoramiento de la posición del campesinado.

---

[28] Basado en diversos trabajos de funcionarios técnicos del MAG, en el marco del Programa de Diversificación BID/MAG.

Se necesita un desarrollo simultáneo e integrado de todos los elementos que inciden en la producción y comercialización.

El grupo minoritario de "agricultores empresarios", con niveles de educación y organización más elevados, disponibilidad de capital físico, y acceso al crédito comercial o con posibilidades de autofinanciamiento, se considera como el más apto para aprovechar las circunstancias creadas por la implementación de las medidas de política macroeconómica antes mencionada.

Sin embargo, para lograr una expansión de las cadenas de producción y la introducción de productos con un mayor valor agregado, es imprescindible que este grupo disponga de más conocimientos sobre tecnologías modernas, a la vez que adecuadas en términos ecológicos. Además, se manifiesta la necesidad de incentivos directos a la inversión en capital humano y físico. En estas dos áreas el sector público tiene un rol importante que cumplir, aunque se destaca que el sector privado debe ser el protagonista.

Las áreas claves en la política sectorial agropecuaria son:
3.5.1. Política de capacitación.
3.5.2. Política agroindustrial.
3.5.3. Política de comercialización.
3.5.4. Política de tecnología e investigación.
3.5.5. Políticas de precios, subsidios y de fomento a la exportación.
3.5.6. Política crediticia.
3.5.7. Política institucional.

3.5.1. Capacitación

Las medidas de capacitación por parte del Estado deben estar dirigidas principalmente a los pequeños productores, y enfocadas en los siguientes temas:
- organización;
- tecnología;
- gestión y administración.

Se considera que las falencias en estas áreas son los principales obstáculos para la integración de los campesinos en un sistema económico moderno de manera satisfactoria. La falta de conocimientos y experiencias en cada uno de estas tres áreas implica que los productores no sean

capaces de aprovechar las nuevas circunstancias creadas por la liberalización de los mercados, lo que impide un cambio estructural de su situación social y económica.

Simultáneamente, la capacitación dirigida a los funcionarios públicos involucrados es de igual importancia, ya que con gran frecuencia se observa una falta de conocimientos por parte de los educadores mismos. La capacitación de extensionistas e investigadores es prioritaria, considerando que son estos funcionarios los que deben cumplir un papel importante en el mejoramiento de la situación campesina.

Métodos de capacitación:

a) Canalización a través de *organismos públicos*:

La Dirección de Extensión Agraria (anteriormente el SEAG) es el organismo estatal responsable de las labores de extensión agrícola. En la actualidad este organismo tiene capacidad humana y física para llegar a 35.000 familias con el propósito de otorgar asistencia técnica y capacitación[29].

El punto de partida del mejoramiento de la cantidad y la calidad de la extensión debe ser un programa de acciones integradas a nivel nacional. En este programa se tienen que especificar los objetivos, los destinatarios (la clientela), las fuentes de financiación, el papel que cumple cada entidad involucrada y los vínculos con otras instituciones públicas y privadas relacionadas con los servicios de extensión agrícola.

Dentro de este programa se debe incluir el diseño de un sistema de seguimiento y evaluación, preferentemente ejecutado por profesionales que no están directamente asociados al programa mismo. Mediante estas actividades de evaluación constante se puede evitar un uso ineficaz e incluso "político" de los fondos y de las estructuras logísticas destinadas a la extensión.

Dentro del esquema se tiene que contemplar una cooperación intensiva con las ONGs y organizaciones internacionales que desempeñen actividades complementarias y substitutivas en este área. En este

---

[29] MAG/DEA, **Plan operativo 1994.** (Asunción 1993)

momento existe un contacto puntual con estas organizaciones, lo que en sí significa un empleo ineficiente de personal y medios financieros por parte de todos los organismos -privados y públicos- involucrados.

Dado que la pobreza rural solamente se solucionará a través del desarrollo de los campesinos hacia condiciones económicas igualitarias, la extensión agrícola merece mayor atención política y presupuestaria, y debe incorporar un número más elevado de extensionistas. De hecho, en un análisis de diversas experiencias de extensión y sus resultados, se ha verificado que este servicio tiene un rendimiento favorable en comparación con otros servicios destinados al desarrollo agrícola[30].

Por las limitaciones presupuestarias y de personal -la participación activa de las personas más capaces es reducida, ya que el status, el sueldo y el entorno rural no son alentadores para la gran mayoría de estos profesionales-, se deben designar "agentes dinamizadores".

La designación de agricultores "tradicionales" como "agentes dinamizadores" debe hacerse según características que permitan una absorción rápida de los conocimientos transferidos mediante los programas de capacitación. Ello tiene las siguientes ventajas:
- Estos grupos podrán constituir un ejemplo para otros agricultores. Se supone que así la resistencia por parte de otros destinatarios en siguientes etapas de la labor de extensión, será menor.
- La extensión será más eficaz -menor costo, más resultado- desde los principios del programa, ya que en etapas subsiguientes se podrán incorporar las experiencias anteriores. Se aprovechará entonces de manera óptima el proceso de aprendizaje que realizan los mismos extensionistas a través de la práctica

Los "agentes dinamizadores" pueden ser elegidos en base a los siguientes criterios:
- La modalidad de organización Agricultores "tradicionales" que participan en cierto tipo de organización deben recibir un tratamiento prioritario. De hecho, en el campo paraguayo existen varios tipos de organizaciones campesinas, como las cooperativas "de papel", que en realidad no tienen una estructura funcional eficiente. Estas, sin embargo, pueden otorgar una base logística para la capacitación. Además, existe un

---

[30] Seminario FAO **Extensión agrícola** (Roma 1992)

número creciente de cooperativas de consumo que se dedican a la compra y venta de bienes finales, y que en sí no tienen objetivos en relación con la producción y comercialización de los propios cultivos. No obstante, también pueden servir como punto de enlace.
- La disposición a cooperar con los programas de extensión, y para adoptar las nuevas tecnologías propuestas.
- La mayor importancia relativa de la propia producción en el ingreso familiar, ya que esta dependencia relativa constituye un estímulo para una incorporación más activa a los programas.
- El nivel tecnológico de tratamiento pre- y poscosecha del campesino, que puede ser una indicación de su voluntad de "modernizarse".
- La cantidad de personas dependientes de la gestión del campesino.

Otro factor decisivo para el éxito de estos programas es el seguimiento de los resultados intertemporales o por etapas preestablecidas, para detectar fallas y corregirlas, así como para utilizar de base para el mejoramiento de la gestión. La evaluación se debe referir a 1) la asistencia en las sesiones de capacitación por parte de los agricultores, 2) los resultados logrados en la productividad, y 3) los cambios en el proceso de producción observados

Para lograr resultados óptimos, las actividades realizadas en el marco de los programas deberán estar ligadas a incentivos, como créditos blandos a tasas de interés positivas, o como la disponibilidad de un fondo de respaldo en casos de resultados negativos incidentales por factores ajenos a los cambios estructurales establecidos. Estos tipos de apoyo adicional reducen el riesgo que asume el agricultor cuando opta por una diferenciación o diversificación de sus cultivos, invierte en nuevas tecnologías y aplica nuevos métodos de producción. El mismo productor estará entonces más dispuesto a participar activamente en el programa, en vez de ser un mero recipiente pasivo de la capacitación otorgada.

b) Canalización a través del *sector privado.*

- La capacitación puede efectuarse mediante instituciones privadas, específicamente las organizaciones no-gubernamentales. Existe una gran cantidad de organizaciones a nivel nacional y mundial. En la actualidad, el problema por el cual éstas no están aún incorporadas a tales programas, podría ser el desconocimiento que tienen los interesados paraguayos acerca de los canales existentes para obtener el apoyo disponible en tales áreas de actividad.

En vista de que el país es relativamente desconocido en las esferas internacionales que se ocupan de la ayuda para el desarrollo, por no tener un pasado reciente de cooperación, valdría la pena que los sectores público y privado investigaran las posibilidades existentes en este ámbito.

- Las experiencias anteriores y actuales en materia de capacitación han probado que el sector privado, y en particular las empresas agroindustriales dependientes de los agricultores para la obtención de su materia prima, pueden ser transmisores de conocimientos.

Esta articulación entre los productores y los industriales será más importante y factible cuando:
- se trate de una cadena de producción que dependa de la calidad y uniformidad de la materia prima;
-la planificación del proceso de elaboración o la comercialización del producto elaborado se caracterice por una alta estacionalidad y sea importante un abastecimiento oportuno;
- la producción de materia prima sea intensiva en mano de obra, ya que será entonces más costoso para el industrial cultivarla en plantaciones propias.

Para un aprovechamiento óptimo de esta modalidad de capacitación son imprescindibles la confianza y la voluntad en ambos eslabones de la cadena. Los empresarios no cooperarán si no tienen la expectativa o la motivación comercial para obtener un resultado ventajoso de sus esfuerzos. El sector campesino no se interesará hasta que confíe en el efecto positivo real que se supone que obtendrán de las gestiones privadas. Es imprescindible que se demuestre que la enseñanza, tanto pública como privada, posibilite un mayor nivel de independencia en el mediano plazo para los integrantes de este sector. En esto, el papel del Estado, como controlador de los progresos, evaluador de los resultados y mediador en eventuales conflictos, puede ser de suma importancia.

- La tercera modalidad de capacitación privada se realiza mediante la red existente de comerciantes de la materia prima. Los mismos están en contacto directo con los agricultores. En la actualidad esta modalidad de transferencia de tecnología e información está poco desarrollada. Casi únicamente se utiliza en las empresas privadas y las cooperativas integradas por medianos productores[31].

---

[31] Ortiz, C. (Asunción 1993)

- Otra alternativa constituyen las empresas especializadas con fines de lucro, que venden sus servicios de capacitación.

Una posible modalidad de política de extensión mediante agentes privados, es la implementada con gran éxito en Chile[32] para la transferencia de tecnología. Consiste en la emisión de Bonos de Transferencia por el Estado vía licitación abierta por regiones. Se licitan módulos de capacitación que comprenden a un mínimo de 72 pequeños productores, pudiendo concederse hasta un máximo de tres módulos al mismo agente privado de capacitación. Cada productor atendido corresponde a un bono, pagado por la institución pública responsable, en este caso la DEA, al agente en cuotas (8 al año), que están condicionadas al cumplimiento de un programa de visitas individuales, ensayos demostrativos, trabajo grupal, etc.

Se estableció que por cada maximódulo (3 módulos) la empresa contratada deberá contar con un equipo mínimo de 1 ingeniero agrónomo y 6 técnicos extensionistas.

Una necesidad adicional es la capacitación de personas que puedan asumir las tareas gerenciales y administrativas en las cooperativas y otros tipos de organización campesina. Ello implica una mayor importacia de la enseñanza profesional, tanto en la capital del país como en los centros de formación departamentales.

Adicionalmente, se debe establecer un nivel de remuneración que haga que los costos de oportunidad de los profesores no sean tan altos como los actuales (por sueldos más atractivos en el área metropolitana). Los posibles efectos de este tipo de capacitación especializada son significativos, ya que se observa con frecuencia que el impedimento principal para acceder a créditos formales es justamente la incapacidad en el área de la administración que manifiestan los campesinos. (Véase también el párrafo 3.5.6. sobre la política crediticia.)

3.5.2. Agroindustrialización

La generación de un mayor valor agregado exige una inversión en tecnología y know-how. Ello llevará, en primer lugar, a producir bienes

---

[32] FAO (Roma 1992)

transables más rentables, más competitivos en nichos del mercado internacional y procesos de producción más flexibles con relación a cambios exógenos.

En segundo lugar, la agroindustrialización creará un mercado adicional para los cultivos de los agricultores "tradicionales" y "empresarios", resultando en una menor dependencia de éstos del consumo interno y de las fluctuaciones de los mercados internacionales.

La estructura general de la economía nacional será así menos vulnerable a acontecimientos exógenos, por ser más flexible en relación con las circunstancias de oferta y demanda en el mercado internacional.

Las ventajas comparativas del país, expuestas en el capítulo anterior, hacen suponer que las condiciones básicas para llegar a una agroindustria expansiva están presentes en el Paraguay.

Los esfuerzos tienen que dirigirse
- al mejoramiento y a la expansión de las cadenas de producción agroindustriales actuales, que se dedican principalmente a la transformación de la soja y del algodón. Se considera que los derivados tienen posibilidades en el mercado externo, por constituir a su vez materia prima de buena calidad[33];
- al desarrollo de industrias no-tradicionales, como las de cítricos, hortalizas, etc., y de industrias de apoyo, como la de la producción de semillas. En estas actividades existen amplias posibilidades a nivel nacional.

Una condición básica para que estos emprendimientos sean competitivos en los mercados regionales y, eventualmente, internacionales, es la disminución del "costo país": la reducción de los gastos relacionados con el transporte, el crédito, etc. Será imprescindible que se cree una infraestructura según las exigencias actuales en los mercados competitivos.

Aunque la industrialización de la materia prima pueda llevar a una incorporación del campesinado al mercado, ello no implica automáticamente

---

[33]Véase para el caso de la soja: Tappatá y Vasconcelos, **El Paraguay y el Mercosur.** (Asunción 1994). Para el caso del algodón: Buchi, H. et al, **Estudio del sector agroexportador del Paraguay** (Asunción 1992)

mayores niveles de ingreso o una distribución más igualitaria de los beneficios generados. En la mayoría de los países se ha experimentado una profundización de la bimodalidad rural con la apertura de los mercados. Dicha profundización fue causada por poderes de mercado desiguales, o por una preferencia de la agroindustria hacia determinadas regiones y productores. Además, el fomento dirigido a las inversiones extranjeras llevó en algunos casos a una captación de los sectores de exportación más lucrativos por parte de empresas foráneas y transnacionales[34].

No obstante, se considera que la participación de inversionistas extranjeros es imprescindible porque puede conducir:
- a la transferencia de know-how y tecnologías modernos, que son factores competitivos esenciales;
- al aprovechamiento de los canales de comercialización que estas empresas suelen mantener, y de su larga experiencia de comercialización en los mercados más exigentes del mundo.

El fortalecimiento de las cadenas agroindustriales implica que la política sectorial tiene que abarcar diversas fases del proceso productivo-comercial de un bien agroindustrial, entre las cuales existe un alto grado de interrelación. Mediante el desarrollo simultáneo de los diferentes eslabones que componen una cadena, tanto en los aspectos técnicos como organizativos, se buscará lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos.

Las medidas sectoriales tienen que ser diseñadas en forma conjunta entre los representantes del sector privado -tanto los productores de la materia prima como los empresarios industriales y comerciales- y del sector público -en especial el Ministerio de Industria y Comercio-. En la zona asiática se ha evidenciado que una cooperación estrecha entre estos agentes es un factor importante en el grado del éxito de los programas a ser implementados, ya que crea un mayor nivel de confianza y entendimiento respecto de las políticas agroindustriales del gobierno.

---

[34] Véase el caso guatemalteco de los mangos y piñas: CEPAL, **Análisis de cadenas agroexportadoras en Guatemala**, (Santiago de Chile 1991). En Paraguay, la industria de la soja está en su mayoría en manos de extranjeros (por ej. brasileños - Marangatú, estadounidenses -Capsa)

Las actividades dentro del programa de agroindustrialización deben incluir:

a) El análisis de las industrias más interesantes a ser fomentadas; en base a ello se desarrollará un plan industrial, que destaque las que merecen un apoyo por sus probables efectos multiplicadores, por la intensidad de utilización de los principales factores de producción nacionales y por sus posibilidades de competir en el mercado regional (con especial atención al Mercosur) e internacional[35]. Este esfuerzo preparatorio debe ser financiado y ejecutado por los sectores privado y público en forma conjunta. Para su realización debe buscarse el asesoramiento de técnicos nacionales e internacionales.
b) El diseño, también en forma conjunta, de un sistema de fomento. Los rasgos más importantes de éste son su temporalidad bien definida, los objetivos de los incentivos o aportes y la definición clara y transparente de las condiciones de su otorgamiento. Se puede pensar en medidas como un abaratamiento de los costos de electricidad por un tiempo determinado, que en sí no significaría una pérdida mayor en el total de los ingreso fiscales[36]. Otro apoyo financiero estatal se puede dirigir a actividades de investigación, de capacitación, etc. Se ha observado que las medidas de fomento a la inversión actualmente existentes no tienen una influencia positiva en la cantidad de inversiones productivas, fenómeno que se ha señalado igualmente en otros países. Para que sean eficaces, los incentivos deben fomentar las acciones privadas que significarán un mejoramiento en el sistema productivo a mediano y largo plazo: la inversión en infraestructura y en capital humano, así como la realización de investigaciones relevantes. Además, deben ser accesibles a todos los empresarios interesados, de manera tal que el sistema burocrático no pueda constituir un impedimento.

El sector público debe diseñar políticas de incentivos para lograr una mayor dispersión de las actividades económicas, comprendiendo todas las regiones del país. En este sentido es imprescindible la creación de una red carretera más extendida hacia zonas no-tradicionales de desarrollo, que podrá eventualmente estimular la inversión privada, teniendo en

---

[35] Mimeo. Benegas G., **La determinación del Arancel Externo Común en el Mercosur.** (Asunción 1994)
[36] Análisis interno por CEPPRO, en el marco del proyecto FIAS-CEPPRO (Asunción 1994)

cuenta que ésta suele reaccionar positivamente a la inversión pública, como se ha expuesto en páginas anteriores.

La incorporación de los campesinos al proceso de avance de la agroindustria en condiciones equitativas, no puede esperarse en el corto plazo por las siguientes razones:

- En primer lugar, las características de estos agricultores son tales que no tienen la capacidad administrativa, técnica o negociadora para participar en las cadenas de producción de manera adecuada. Estas características se podrán revertir solamente mediante la labor de extensión.

- En segundo lugar, para que la mayoría de las industrias puedan competir en el mercado, se necesita una red de proveedores regulares de materia prima, de cierta calidad y homogeneidad, la cual se debe producir bajo condiciones que no rigen en los actuales procesos productivos de los agricultores "tradicionales".

- En tercer lugar, cabe preguntarse si es conveniente dicha incorporación si el campesinado no puede participar de manera competitiva en el mercado. Se ha observado que en casos similares al paraguayo, en los cuales rigen relaciones desiguales en el mercado, la introducción de agroindustrias llevó a un empeoramiento relativo de la situación económica de los campesinos en vez de mejorarla. De igual manera, el nivel especialización que exigen las agroindustrias puede seguir siendo un factor de empobrecimiento si implica la continuidad en el descuido de los cultivos de autoconsumo.

La agroindustrialización, en primera instancia, se debe dirigir a los agricultores "empresarios". Un éxito en el mediano plazo es así más factible, ya que es más probable una participación activa de los proveedores "empresarios" en el mercado sin el riesgo de que se produzca una distribución desigual de los beneficios. Puesto que además la contribución monetaria del sector privado debe ser una condición "sine qua non" en el sistema de fomento agroindustrial, este enfoque permitirá la expansión de las cadenas de producción, con un menor gasto fiscal.

En síntesis, el impulso a agroindustrias competitivas debe tener como objetivo, en primer lugar, generar un mayor valor agregado y lograr un mayor nivel de independencia y flexibilidad con relación a los acontecimientos en los mercados externos. En segundo lugar, debe

establecer el marco para un aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos existentes en el país. Y, finalmente, en el mediano y largo plazo debe posibilitar la incorporación efectiva e igualitaria de los productores más pequeños en el proceso de modernización. Este último objetivo se logrará solamente a través de la independización de estos agricultores, tarea que debe iniciarse en forma inmediata.

La política gubernamental deberá ser subsidiaria y estar concentrada en el fomento indirecto y la coordinación. Se necesita una actuación decisiva por parte de los agentes empresariales involucrados en la industrialización, ya que serán éstos los que en primer lugar obtendrán los beneficios de las acciones conjuntas.

3.5.3. Comercialización

El sistema de comercialización vigente se caracteriza por graves distorsiones oligopólicas en las áreas de transporte, de venta final interna[37] y de exportación. Además, se ve obstruido por una infraestructura ineficiente o inexistente (silos, bodegas, etc.) y por un sistema de intermediación extendido y costoso. En la actualidad, esta ineficiencia generalizada tiene graves consecuencias negativas, especialmente para los productores "tradicionales": los costos de comercialización se trasladan hacia atrás.

Dicho sistema de comercialización impide el desenvolvimiento de todo el sector hacia los rubros más competitivos, porque no se transmiten las señales del mercado a los productores. En un sistema agro-alimentario debe existir una articulación no distorsionada entre la producción agropecuaria, la industria y el mercado. En esta cadena, la industria es un nexo importante transmitiendo información de mercado mediante los precios que percibe y paga. Solamente mediante un sistema de comercialización no distorsionado se puede efectuar una adecuación de la producción a los requerimientos de la demanda.

En el mejoramiento del sistema de comercialización se necesitan dos enfoques, ya que los productos destinados al mercado interno tienen que cumplir con menores exigencias que los destinados al mercado

[37] Se ha observado que en los mercados departamentales y en el capitalino rige una estructura oligopólica.

internacional, que en los tiempos actuales cuenta con un alto nivel de competencia y con normas tecnológicas y sanitarias sumamente estrictas. Además, los productores en estos mercados tienen características distintas. Para acceder y competir en los mercados internacionales se necesita un cierto nivel técnico y administrativo, el cual los agricultores "tradicionales" normalmente no tienen.

Se debe destacar que, en ambos enfoques, las principales condiciones para establecer un sistema de comercialización eficaz son la liberalización de los mercados intermedios de servicios comerciales y la instalación de una red de infraestructura por parte del sector público.

El principal sector responsable deberá ser el privado, puesto que, por la liberalización, por la creación de un marco jurídico y económico estable, y por un plan de desarrollo en cooperación con el sector público, el entorno será propicio para la inversión privada rentable. Empero, para estimular la iniciativa privada en sus inicios, se puede pensar en una suerte de fomento estatal a la correspondiente inversión.

El sistema de comercialización vigente es sumamente desventajoso para los agricultores "tradicionales". Sin embargo, será difícil sanearlo en el corto plazo. En todas partes del mundo se ha probado que un papel activo del sector público en la comercialización, por ejemplo mediante "marketing boards", no es aconsejable. Ello suele introducir distorsiones más agudas, por no contar con una organización apropiada, por funcionar según intereses políticos en vez de económicos, y por mantener sistemas de producción que no hubieran sido competitivos si hubieran funcionado en un mercado libre y sin el apoyo del sector público. Por las ineficiencias que resultan de este tipo de intervención directa, los costos suelen significar un gasto fiscal creciente, desviando fondos que hubieran podido ser mejor aprovechados en los programas de extensión, etc.

En los países asiáticos se ha experimentado que la tarea de distribuir los insumos y recoger la producción de un gran número de agricultores en todo el país, la efectúa con más eficacia la red de comerciantes e intermediarios que una agencia centralizada. Los mismos tratarán de maximizar sus beneficios, y entonces coordinarán sus gestiones con flexibilidad. Por consiguiente, un sistema de comercialización de mercado, en manos de agentes privados, es imprescindible para lograr una organización rural eficiente[38].

---

[38] Myint, H., **La economía del Sudeste Asiático.** (Madrid 1976)

Para reducir la alta dependencia de los campesinos respecto de los intermediarios, como existe en el Paraguay, se tienen que buscar otras medidas, como la instalación de silos y el fomento de la cooperación. Solamente a través de un mejoramiento de las condiciones globales en las cuales los agricultores "tradicionales" tienen que funcionar, se creará un ámbito de menor dependencia de los mismos respecto del actual sistema de comercialización oligopólico.

Otra medida que puede ser muy eficaz en este sentido es la eliminación del carácter globalizante de la relación productor-comerciante. Esta relación incluye el otorgamiento de créditos y de otros insumos, y esta combinación es la base de la vinculación estrecha entre el campesino y el acopiador-comerciante. Se debe buscar un sistema de comercialización que funcione independientemente, y la incorporación de otros agentes privados que no estén ligados directamente con la comercialización de la materia prima. (Véase punto 3.5.6.). Para que el campesino tenga la opción real de relajar la relación con el intermediario, se tiene que liberar y fiscalizar el funcionamiento de los mercados internos del algodón y de los productos de renta alternativos, en combinación con la creación de un sistema financiero accesible.

Adicionalmente, se tiene que observar que un factor clave será la capacitación, ya que dará la posibilidad al productor de gestionar y administrar fondos de financiamiento (informal y formal, subsidiado o comercial) de manera tal que sea menos riesgosa para el prestamista, y dará al productor campesino mayor flexibilidad a través de una variedad de opciones de cultivos alternativos.

3.5.4. Investigación y Desarrollo

De nuevo se da énfasis a la necesidad de tener un enfoque diverso, en base a las características propias de los dos grupos de agricultores ya descritos.

- En relación a las actividades de investigación vinculadas a los intereses "empresarios" y agroindustriales cabe disminuir el aporte estatal. La práctica de la Investigación y Desarrollo (I&D) por parte del sector privado puede ser apoyada mediante el fomento financiero a las actividades ligadas con los objetivos del plan de desarrollo elaborado en el punto 3.5.2. Se supone que estos subsectores disponen de recursos propios para efectuar las investigaciones en los rubros que les parecen rentables.

La función del Estado en relación a la investigación privada, aparte de otorgar incentivos financieros, debe ser la de aumentar la accesibilidad a informaciones técnicas. En la actualidad, a la información se accede por circunstancias puntuales y contactos personales, lo que implica que las informaciones obtenidas son incompletas y prácticamente inaccesibles para la mayoría de los agentes económicos. El sector público debe facilitar el contacto e intercambio con expertos extranjeros, y apoyar la participación de agentes privados en programas extranjeros de I&D y asistencia técnica. Ello significa que las representaciones paraguayas en las principales organizaciones mundiales deben tener un papel importante, ya que dichas representaciones tienen un contacto directo con los servicios ofrecidos, y pueden entonces funcionar de enlace entre los demandantes de conocimientos en el Paraguay y los oferentes en el ámbito internacional.

Puede resultar muy fructífera la participación de expertos extranjeros en las actividades de I&D, especialmente las dirigidas a la búsqueda de tecnologías e insumos, para que el proceso productivo sea sustentable y competitivo[39]

Sin embargo, el Estado debe seguir siendo el responsable principal de formar gente capaz para poder cumplir con los requisitos tecnológicos de los agentes privados, mediante modalidades en la enseñanza superior orientadas a realizar una educación complementaria de acuerdo con las necesidades reales de la práctica económica del país. Se piensa, por ejemplo, en talleres con expertos extensionistas y con gerentes rurales, nacionales e internacionales La realización de trabajos prácticos para los futuros expertos paraguayos debe ser una obligación decisiva en el programa educativo.

- Por otro lado la I&D en relación con las necesidades de los agricultores "tradicionales" tiene que ser enfocada con mayor seriedad. En este área es imprescindible el financiamiento y la investigación públicos. La I&D "tradicional" debe tener dos puntos centrales: la investigación hacia nuevas variedades o nuevos cultivos, y la búsqueda de tecnologías modernas y sustentables.

---

[39] Se refiere no solamente a expertos provenientes de los países de la región a través de varios programas de cooperación y desarrollo, sino también de países asiáticos con estructuras rurales similares, pero con una alta concentración de recursos en I&D y un nivel profesional elevado.

Ambos tienen que crear vínculos estrechos con los conocimientos tradicionales de los campesinos, que, durante el tiempo anterior al modelo agroexportador y a la introduccion del algodón, cultivaron una amplia gama de productos. Se deben aprovechar estos conocimientos para lograr mayor eficiencia en la investigación, aumentar el grado de aceptación y facilitar la incorporación de los resultados de la investigación en las prácticas rurales.

El mejoramiento de las variedades y la diferenciación de los cultivos tradicionales pueden abrir mercados internos y regionales anteriormente inaccesibles para el pequeño productor. Se debe entonces tener un enfoque comercial, concentrándose la investigación en los cultivos que tienen un mercado identificado. Por otro lado, se tienen que desarrollar productos nuevos, prometedores en relación con las circunstancias agrícolas del país. Por lo tanto, la investigación debe incluir:
- estudios de mercado,
- estudios científicos enfocados a la búsqueda de insumos biológicos más aptos para la producción agrícola paraguaya, tanto en cuanto a su uso del medio ambiente como en relación con los conocimientos y actividades campesinos.

Los estudios de mercado pueden ser efectuados en forma centralizada, como se hace actualmente en la Dirección de Comercialización del MAG. Sin embargo, el desarrollo de variedades adaptadas a determinadas condiciones debe hacerse descentralizadamente, ya que en el país existen regiones con diferentes características agrícolas. Además, con una investigación descentralizada se aprovechará al máximo de los conocimientos de los campesinos. Adicionalmente, a raíz de la descentralización se facilitará la capacitación por el contacto directo de los grupos destinatarios con los resultados de la investigación.

El otro objetivo es la introducción de tecnologías modernas y sustentables, que aumenten la productividad sin que su uso tenga efectos negativos sobre el medio ambiente. Esa es también una actividad que se tiene que ejecutar a nivel descentralizado, por las mismas razones anteriormente expuestas: facilita la aceptación y es una modalidad más eficiente que la centralizada.

Aunque la preservación de los recursos naturales es de suma importancia para el desarrollo futuro del país, el pequeño productor tiene especial interés en la conservación del medio ambiente, considerando que no dispone de recursos alternativos Los recursos naturales -tierra, agua y

bosque- forman la base de su sobrevivencia. El costo de agroquímicos y de la irrigación artificial será mucho más elevado que el uso eficiente y sustentable de los recursos naturales a su disposición.

Las tecnologías de conservación son de alta importancia para la rentabilidad actual y futura, no solamente para el pequeño productor, sino para la productividad de todo el sector agropecuario, y por lo tanto de la gran mayoría del país. Ellas merecen una atención especial en las acciones ligadas con I&D.

3.5.5. Precios, subsidios y fomento a la exportación

En materia de precios y subsidios se repiten las consideraciones correspondientes a la parte de comercialización. Para una asignación de recursos dirigida a los rubros y productos agroindustrializados más competitivos, se tiene que incorporar el mecanismo de mercado.

En general, las experiencias con diferentes sistemas de precios y subsidios directos han sido negativas. Estos sistemas han probado ser ineficientes desde el punto de vista fiscal y comercial, puesto que suelen mantener estructuras productivas ineficientes y no competitivas, mientras que alternativas más prometedores no se toman en consideración. Además, se ha observado que el grueso de las acciones gubernamentales no logran los efectos propuestos y no suelen llegar a los destinatarios. En el Paraguay se han manifestado las mismas falencias repetidas veces: el subsidio al algodón no llegó a los productores de la materia prima, las medidas para proteger a la industria de la soja estimulan el contrabando, etc. Se debe concluir que, siempre y cuando el Estado no tiene los instrumentos para controlar las etapas de ejecución de los programas de precios y subsidios, es más eficaz emplear los fondos fiscales para implementar medidas más controlables. Sin el conocimiento profundo del funcionamiento del comercio mismo, no es posible influir en él eficazmente

Sin embargo, existen distorsiones en el mercado interno y externo, que son causadas por las políticas de subsidios y proteccionistas en los países de la región y del resto del mundo. Para que éstas no perjudiquen el desarrollo interno de actividades económicas que podrían ser competitivas en mercados sin competencia "desleal", el Estado puede tomar medidas compensatorias, siempre y cuando estén conforme con los convenios de comercio internacional, como el GATT

Antes de la eliminación de las distorsiones causadas por factores exógenos, hay que tomar debidamente en cuenta el hecho de que sin un cambio en la estructura del mercado interno, ninguna política, ni la de liberalización de mercados ni la de protección compensatoria, tendrá el efecto deseado de aumentar la productividad y la flexibilidad de la economía frente a los mercados nacionales e internacionales[40].

Una alternativa directa y relativamente fácil de implementar es el fomento de ciertas actividades empresariales que están relacionadas estrechamente con el desarrollo del subsector. Ejemplos son la inversión apoyada por un sistema de garantías estatales, un subsidio estatal en caso de precios distorsionados, y un sistema de banda de precios como el chileno. En este sistema los precios de mercado se establecen en base a los de precios que rigen en los mercados menos distorsionados, e incluye un mecanismo de compensación en caso de acontecimientos exógenos.

El desafío de las medidas compensatorias radica en su conformidad con los mecanismos de mercado. La política comercial debe fortalecer en primer lugar sus vínculos con la tecnología, el desarrollo humano, etc. Todos estos ámbitos son igualmente esenciales para ganar productividad y competitividad.

Para lograr que este sistema en el caso paraguayo sea fructífero, debe estar caracterizado por una amplia transparencia y estar basado en reglas claras y bien definidas. Se debe reiterar que, por la estructura institucional y su larga tradición de corrupción, la fiscalización y evaluación de las medidas debe ser regular e igualmente transparente.

Las medidas compensatorias tienen que obedecer a las siguientes pautas:
- deben ser transparentes y simples;
- deben tener una definición estricta del tiempo de su duración;
- su índole tiene que ser claramente definida y tiene que incluir el objetivo principal;
- tiene que incluir un sistema de evaluación de sus efectos, siempre ejecutada por expertos independientes.

---

[40] Véase para un análisis profundo Todaro, M.P., **El desarrollo económico del Tercer Mundo.** (Madrid 1988)

Sin estas condiciones las medidas se volverán instrumentos de protección en vez de estímulos a la competencia[41]. Además, antes de implementarlas se tiene que efectuar un análisis -con participación de los sectores público y privado- de los subsectores con mayor potencial y mayores distorsiones creadas por las políticas a nivel mundial.

Se puede pensar en lo siguiente:
1) Determinar los mercados más distorsionados a nivel mundial y con mayor incidencia en la estructura económica nacional.
2) Llegar a un consenso sobre precios que podrían considerarse no-distorsionados. Para ello se podrían tomar por ejemplo los precios internacionales vigentes en los últimos 10 años, eliminando el 25% de los extremos, y compensando la incidencia negativa que provoca la distorsión de los precios internos mediante un subsidio, siempre dirigido a las actividades que procuran mejorar los niveles de productividad (capacitación, I&D etc.). El subsidio en este caso estará entonces ligado al comportamiento del mercado mundial.

La necesidad de esta política compensatoria se reducirá probablemente en el futuro próximo, por los acuerdos firmados en el marco de la Ronda Uruguay del GATT y las tendencias mundiales hacia menores niveles de protección.

Otra posibilidad de fomento será la promoción de las exportaciones. En el Paraguay aún no se ha creado un sesgo exportador que fomente un mayor dinamismo en el proceso de producción y exportación de bienes con mayor grado de elaboración. En consecuencia, es conveniente aprovechar mejor las políticas ya iniciadas y utilizar un 'mix' adecuado de instrumentos de política comercial, financiera, institucional y sectorial para aumentar el interés privado. Se deben tomar como ejemplo las medidas que han resultado exitosas en los países asiáticos, los NICs y NECs[42].

---

[41] Véase el caso de la agricultura europea, en el cual los grupos de presión logran obtener subsidios. Por consecuencia éstos se dirigen a los subsectores con mayores niveles de competencia a nivel regional y mundial, como son la industria láctea en los Países Bajos o el vino Francés. Otros ejemplos de este tipo de fomento se encuentran en la política industrial brasileña y la agroindustrial en el Ecuador.

[42] - Newly Industrializing Countries - Países de Industrialización Reciente
- Newly Exporting Countries - Países de Exportación Reciente

En la actualidad paraguaya se usan los siguientes incentivos:
- exención al pago del IVA y otros impuestos indirectos;
- exención del impuesto a la renta.
Se considera que éstos corresponden a un nivel mínimo de promoción de las exportaciones, es decir, simplemente apuntan a la eliminación de las barreras a la importación de insumos -que son bajas-, y a la no imposición de gravámenes a los productos transables.

A continuación se señalarán algunas sugerencias para el fomento de la exportación de productos elaborados en el Paraguay[43]:
1) Análisis empíricos demuestran una relación estrecha entre la participación de productos no tradicionales en el total exportado y la disponibilidad de financiamiento a la exportación. Para mejorar la financiación, las medidas más eficaces apuntan a:
- un mejor acceso al crédito comercial, eventualmente acompañado por refinanciamiento a tasas preferenciales o cobertura de la diferencia entre la tasa comercial y la preferencial;
- sistemas de seguros que faciliten la obtención de créditos comerciales de preembarque a los que no tienen la posibilidad de otorgar garantías;
- una estructura de seguros para cubrir los riesgos de pos-embarque, por ejemplo mediante el sistema de "warrant"[44].

2) Simultáneamente se deben ejecutar actividades de apoyo no-financiero como por ejemplo:
- la creación de entidades especializadas en la promoción de los productos nacionales en los mercados externos, como es ProChile[45];
- la aplicación de un sistema, eventualmente subsidiado, de control de calidad, que se ejecute preferentemente mediante la incorporación empresas privadas especializadas. Puesto que existen normas internacionales establecidas, el papel del sector público en este área puede ser muy reducido.

---

[43] En base a CEPAL, **América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.** (Santiago de Chile 1994)
[44] O "certificados de depósito", que son nominativos, negociables y endosables. Su endoso produce el efecto de transmitir la propiedad de los bienes a los cuales el certificado se refiere.
[45] ProParaguay fue creado en base al ejemplo chileno. El FIAS (Banco Mundial) ha opinado que la institución paraguaya no se ha desempeñado de manera adecuada. (Washington 1992)

En el caso de la producción campesina, los factores que influyen negativamente en la accesibilidad de los mercados son la oferta subsidiada brasileña en el mercado paraguayo y la protección no-arancelaria argentina. La única solución parece ser una prohibición de venta de ciertos productos, en combinación con una fiscalización constante d : los principales puntos de venta. Sin embargo, reconociendo que el sector público en el país no funciona eficazmente, y que hay muchas posibilidades de realizar contrabando, se debe concluir que dicha solución no es factible. Por ende, se debe de pensar en medidas más bien indirectas que compensen estas políticas de los países vecinos.

Una posibilidad más factible y significativamente menos riesgosa en términos de corrupción es un adecuado manejo de la política regional (RR.EE.). Mediante este manejo se debe tratar de reducir las trabas comerciales y el contrabando, que impiden el crecimiento económico no solamente del productor agrícola sino del sistema productivo en general.

Sin embargo, sigue siendo imprescindible un mayor esfuerzo por parte del Estado, que debe dar un impulso al desarrollo de los productores "tradicionales", para que éstos puedan competir en los mercados liberalizados. Ello solamente se podrá lograr a través de las actividades de capacitación, investigación, etc..

3.5.6. Créditos

El factor crediticio es de suma importancia en las políticas sectoriales que apuntan a la diversificación y al mejoramiento de la situación del campesinado paraguayo. En la actualidad el sistema de financiamiento para la mayoría de los agricultores "tradicionales" consiste en créditos pre-cosecha, otorgados en especie (en forma de insumos, semillas o bienes de consumo) y pagados mediante la entrega de la cosecha al acopiador que es a la vez proveedor de créditos e insumos, y que tiene entonces una posición monopólica y monopsónica al mismo tiempo.

Este sistema es sumamente desventajoso para el productor por las siguientes razones:
- implica altos costos de financiamiento, ya que el acopiador toma un riesgo grande por la concentración geográfica y en un solo producto;
- por otra parte, implica altos costos de financiamiento por la inexistencia de canales alternativos y la falta de competencia entre los acopiadores/ proveedores del crédito;

- implica una rigidez en la producción, por la continuidad implícita de la relación acreedor/prestamista ante niveles de endeudamiento más elevados que los ingresos percibidos por el deudor/productor. La relación de dependencia con el acopiador/ comerciante especializado en unos pocos productos, persiste en base a las obligaciones contraídas en el pasado.

Se necesita entonces un sistema crediticio que funcione independientemente de los intermediarios en la compra y venta de productos agrícolas, y que sea más apto para dispersar los riesgos. Este sistema podría ser coordinado y ejecutado por una entidad pública. Sin embargo, préstamos estatales pueden significar una competencia desleal para los agentes financieros privados por las distorsiones que introducirá en el mercado rural. Además, las experiencias en otros países han evidenciado que de hecho existen posibilidades interesantes en cuanto a la participación del sector privado. Los agentes privados han mostrado que pueden ser significativamente más eficaces, tanto desde el punto de vista del prestamista como del deudor.

a) Servicios financieros por el *sector público*:
El servicio financiero por parte del sector público suele basarse en tasas de interés preferenciales y tiene como meta principal el apoyo a los productores que no están en condiciones de acceder al mercado financiero privado formal.

Las experiencias con estos sistemas de financiamiento demuestran que están más dirigidos a solucionar problemas sociales en el corto plazo, que a solucionar la problemática socio-económica a través de impulsos hacia una estructura productiva eficiente y competitiva.

La participación activa del sector público se basa en objetivos políticos y sociales, implicando que los métodos de administración no son eficaces y que se crean instituciones grandes e inflexibles, que no reaccionan debidamente a las necesidades reales de sus principales mercados.

El bajo nivel relativo de la tasa de interés preferencial es un estímulo hacia un uso ineficaz de los fondos estatales obtenidos, ya que la necesidad de una rentabilidad y productividad máximas disminuye por la falta de incentivos monetarios adecuados; las tasas preferenciales no reflejan el valor real del crédito, y por lo tanto obstruyen una asignación

eficiente de los recursos disponibles. Además, las tasas preferenciales incitan a una demanda crediticia por encima de lo realmente necesario (rent seeking).

La índole política de estos sistemas suele dificultar su funcionamiento eficaz. En primer lugar obstaculiza la recuperación de los fondos prestados. En segundo lugar, las instituciones estatales involucradas pueden ser usadas como fuentes de empleo y de favores políticos dirigidos a grupos específicos. El funcionamiento de estas instituciones suele ser lento, inflexible respecto a demandas reales del mercado y sumamente burocrático.

Para que el sector público pueda funcionar con mayor eficiencia se necesitan las siguientes condiciones:
- una relación clara entre actividades de capacitación, cambios tecnológicos y crédito otorgado;
- un contacto directo con los beneficiarios;
- la accesibilidad del mercado financiero para agentes privados que operan en el sector financiero formal, y que están interesados en participar en el mercado rural;
- el establecimiento de tasas de interés reales positivas, equivalentes a las tasas del mercado financiero privado formal;
- una clara definición de los grupos metas y un seguimiento regular de los resultados obtenidos con los créditos otorgados.

b) Servicios financieros por el *sector privado*[46]:
Se suele afirmar que el financiamiento de los agricultores "tradicionales" no puede ser ejecutado por el sector financiero privado formal. Se sostiene que los costos de administración y transacción son altos, e incitan, en combinación con el elevado riesgo por la concentración de las carteras, a una vinculación estrecha entre las actividades prestatarias y las demás actividades de comercialización.

Sin embargo, cabe cuestionar la incompatibilidad entre el sector rural campesino y el sistema de financiamiento privado y formal. El pequeño productor puede ser una fuente de ganancias para prestamistas formales que operan exclusivamente en el ámbito financiero y no tienen vínculos

[46] Véase Pischke, J.D. Von, **Finance at the debt frontier. Debt capacity and the role of credit in the private economy.** (Washington 1991)

con otras actividades que forman parte del proceso productivo[47]. Adicionalmente, se ha evidenciado que los efectos de una incorporación de estos agentes, que cobran tasas de interés de mercado y operan según procedimientos estrictos, estimulan de manera sorprendente la productividad de los prestatarios, ya que inducen el desarrollo de actividades productivas rentables y una concientización en cuanto a los costos reales de los métodos de producción adoptados. Además, las condiciones y el tratamiento por el sector privado exigen un cumplimiento estricto del contrato de préstamo. En combinación con las tasas reales de mercado, las demandas de financiamiento se formularán según las necesidades reales, disminuyendo significativamente la actividad del "rent-seeking".

El ejemplo más destacado de una banca privada exitosa en este contexto -muchos clientes, montos reducidos y bajos niveles de ingreso por parte de los prestatarios- es el Banco Grameen en Bangladesh. que ha logrado combinar la búsqueda de una rentabilidad real con los intereses sociales. Este banco ha trabajado desde principios de la década de los años ochenta con grupos de mujeres pobres, de manera económicamente eficiente. Se ha mostrado capaz de reaccionar a la demanda real de las beneficiarias, de mantener niveles de rentabilidad aceptables, y de crear incentivos para la adopción de prácticas más eficientes desde el punto de vista económico y social por parte de las prestatarias.

El funcionamiento del Banco Grameen se basa en los siguientes principios:
- la creación de confianza entre el banco y su clientela, para disminuir el miedo existente respecto de tomar créditos del sector formal;
- la autoselección de los clientes, que se presentan por iniciativa propia al banco;
- una capacitación intensiva en el período inicial del préstamo, y un seguimiento regular por el resto del tiempo;
- la aceptación como cliente solamente de grupos de interesados;
- la interdependencia de los préstamos otorgados a todo miembro del grupo: los créditos dependen del cumplimiento de cada miembro del grupo, creándose así un sistema de control y fomento social;

[47] De hecho, en el Paraguay el Crédito Agrícola De Habilitación (CAH) tiene algunas experiencias positivas con grupos de campesinos que cumplieron con todos sus obligaciones e involucraron a créditos con tasas de interés comerciales, equivalentes a las tasas del mercado formal.

- el seguimiento de los préstamos, en base a la performance del grupo en relación con los ahorros depositados en el banco -también con una tasa de interés equivalente a la del mercado formal;
- un alto nivel de descentralización de sus actividades operativas: el 90% del personal trabaja fuera de la oficina central.

El Grameen, cuyo proyecto inicial se presentó en 1976, disponía de 500.000 prestatarios en 1988, cinco años después de haber iniciado su funcionamiento efectivo, habiendo otorgado mensualmente préstamos por 3 millones de dólares. En 1984 obtuvo una renta de 140.000 dólares, la que en 1986 se había revertido, registrando una pérdida de US$ 20.000. Esto último se debió, sin embargo, a una inversión significativa en la expansión del número de oficinas regionales, necesaria para responder a la demanda que creó la existencia de este sistema de financiamiento privado entre los estratos supuestamente menos interesados e interesantes para este tipo de servicio financiero.

El capital inicial fue parcialmente creado con un aporte del Banco Central de Bangladesh, en base al análisis de factibilidad del proyecto presentado. En segunda instancia varias organizaciones internacionales han otorgado apoyo financiero al Grameen, que siempre ha podido reembolsar los préstamos y aportes concedidos.

Ello demuestra que la afirmación común de que no existe otra solución para los productores "tradicionales" que la intervención estatal, no necesariamente es verdadera. Es posible que existan agentes privados interesados en operar en este segmento del mercado financiero, en condiciones de competencia y teniendo como grupo meta a los campesinos que, teóricamente, son los menos interesantes desde el punto de vista de la rentabilidad privada.

Sin embargo, dadas las distorsiones vigentes en el mercado financiero interno, que frenan la participación del sector privado formal en el financiamiento a los agricultores "tradicionales", cabe buscar una manera por la cual el financiamiento llegue más eficientemente a los beneficiarios. Se debe evitar que la distribución del crédito estatal constituya un elemento en la profundizasen de la bimodalidad rural, como es en la actualidad.

La introducción del Fondo de Desarrollo Campesino en 1993 fue un paso en esta dirección. Sin embargo, se ha señalado que las condiciones del

otorgamiento de los créditos, que determinan que los prestatarios tienen que estar organizados en cooperativas, favorecen de nuevo a los agricultores "empresarios". Por otro lado, durante su primer año de gestión no se pudieron colocar todos los fondos disponibles, por la insuficiente capacidad administrativa de parte de la mayoría de las cooperativas que se inscribieron para obtener un préstamo.

En base a lo expuesto se debe concluir que el otorgamiento de crédito y la capacitación deberán estar estrechamente ligados. Se debe incluir en el programa de capacitación un incentivo a través del otorgamiento de créditos. Este incentivo se basará en participación por parte del prestatario en los programas de capacitación, y en el seguimiento de los cambios en sus actividades productivas.

3.5.7. Institucional

El rol del sector público tiene que limitarse a las esferas en que el sector privado no puede responder a las necesidades existentes. Básicamente, ello significa un Estado que se dedique a controlar, regular e informar, y que coopere con todos los demás agentes económicos. El sector público debe crear y mantener un ámbito macroeconómico estable, así como mercados transparentes y sin distorsiones. No obstante, tiene que participar de manera más activa en las áreas en las que el mercado y los agentes privados no ofrecen una solución aceptable.

Se puede afirmar que en la actualidad el espectro institucional y de servicios de apoyo a la producción agropecuaria en el Paraguay, enfrenta las tensiones propias de una estructura generada y desarrollada para enfrentar problemas que han perdido prioridad y que, ante los desafíos del presente, encuentra crecientes dificultades de adaptación y operación. Esta circunstancia ya ha generado algunos cambios legales y organizativos, pero todavía deberán producirse mayores transformaciones en el futuro.

Se necesita la redefinición de objetivos de los organismos estatales, un mejor relacionamiento con el ámbito productivo y con las demás instituciones -públicas y privadas- involucradas. Se necesitan instituciones de menor tamaño operativo, con un costo administrativo racional y con objetivos claros. Su funcionamiento debe estar apuntado a la difusión horizontal de instrumentos que establezcan relaciones más competitivas en los

mercados internos y externos. Es esencial que el campo de acción de cada institución sea definida nítidamente.

El panorama de instituciones orientadas al sector agrícola es amplio. Sin embargo, definiciones acerca de los objetivos de cada institución, de los resultados de sus acciones y de sus planes futuros, son difíciles de obtener. No existe transparencia en sus acciones, no existen procedimientos previamente establecidos, no existen métodos de evaluación o de seguimiento y no se manifiesta una coordinación regular entre las distintas instituciones involucradas. La intervención pública de las últimas tres décadas no ha tenido efectos positivos en cuanto a la diversificación de la producción o a la reducción de la pobreza rural.

Para que las actividades estatales de vuelvan más eficaces, se requiere un impulso a la creación de una relación más estrecha entre los diferentes elementos que componen el sistema nacional de capacitación, I&D y planificación. Los organismos públicos deben buscar el acercamiento a los agentes privados, con o sin fines de lucro, locales, regionales e internacionales.

La coordinación, definición, evaluación y reducción de las tareas públicas son imprescindibles para que éstas tengan resultados más satisfactorios en el futuro. En base a los dos enfoques abogados en este estudio, se debe definir el alcance de las políticas activas para el desarrollo rural, así como las tareas de apoyo indirecto y financiero. Ello significará en primer lugar una tercerización de las actividades de capacitación y de I&D, en particular de las que son rentables para el sector privado.

Las acciones que apuntan al desarrollo rural y al mejoramiento de la situación socio-económica de los agricultores "tradicionales" requieren una participación activa del sector público. Es justamente en este terreno que en el pasado reciente se ha observado una negligencia grave por parte del Estado, resultando en la bimodalidad acentuada actual.

Se sugiere lo siguiente:

El Ministerio de Agricultura y Ganadería deberá seguir siendo el organismo rector de las políticas de desarrollo agropecuario nacional, pero dará una atención más amplia a las actividades vinculadas con el sector campesino, y deberá tercerizar las que han sido mencionadas en las páginas anteriores.

Para lograr resultados óptimos a través de esta tercerización, la cooperación con los Ministerios de Hacienda y de Industria y Comercio es sumamente importante. Conjuntamente deben definir un método de trabajo para evitar la superposición de objetivos y acciones, y para que la coordinación entre las actividades emprendidas sea más regular y efectiva.

En el caso de la DEA, la responsabilidad de la capacitación, incluso la de los extensionistas, debe estar en un 100% a cargo de la misma. Esta institución debe:
- diseñar el método de selección de los agentes dinamizadores;
- coordinar y licitar la ejecución de los programas de capacitación;
- establecer un método de evaluación para todas las actividades emprendidas y designar expertos independientes para efectuar esta evaluación;
- establecer el contacto directo con las demás áreas del desarrollo rural, como son las referentes a la I&D, a la inversión en infraestructura, la educación de profesionales y la política crediticia

El Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN), que en este momento funciona como agencia del MIC, tiene como objetivos principales el mejoramiento del nivel tecnológico de la actividad productiva, el otorgamiento de garantías, el control de la calidad de los productos, y la coordinación del sistema científico-tecnológico nacional. Este Instituto dispone de técnicos, que deberían dedicarse de manera más convincente a la I&D dedicado al sector "tradicional".

El desarrollo de actividades descentralizadas de I&D, que en la actualidad es la responsabilidad de la DEA, tiene que ser transferido al INTN, que parece tener mayores conocimientos técnicos y contactos más estrechos con expertos de otros paises Para ello debe recibir apoyo del MAG y deben establecerse vinculaciones institucionales con este mismo Ministerio, que será el centro de coordinación de las actividades.

Entre estos dos institutos y las Universidades Nacionales debe existir una vinculación mucho más estrecha que la que se observa. Los egresados de las Universidades deberían contribuir de manera más adecuada a las necesidades técnicas de las instituciones de extensión y de I&D. Ello implicaría el fortalecimiento de los programas de estudios técnicos mediante una mayor orientación práctica. Se puede pensar en la incorporación de expertos que cooperan activamente en la ejecución de la política agrícola.

Simultáneamente, en el marco institucional se deben reasignar los fondos fiscales. La mayor parte de estos fondos, especialmente los asignados al MAG, deberían destinarse al apoyo activo al estrato menos apto para insertarse en mercados libres en igualdad de condiciones. En este trabajo se sostiene que los subsectores agro-empresarial y agro-industrial no merece la atención desproporcionada que el sector público les ha otorgado, y que en todo caso estos agentes deberían ser más la responsabilidad del MIC. Los productores "empresarios" pueden aprovechar las oportunidades creadas por la liberalización de los mercados.

Cabe destacar, finalmente, que sin la liberalización real de los mercados internos, sin la creación de un marco jurídico estable y sin un enfoque público con más atención efectiva para el desarrollo de los agricultores "tradicionales", no será posible lograr un mejoramiento en la situación de la economía paraguaya en general, y de la posición de los "tradicionales" en particular.

REFERENCIAS IV

- Banco Central del Paraguay, **Boletín Estadístico** (Asunción 1993)

- Banco Central del Paraguay, **Cuentas Nacionales 1982-1992** (Asunción 1993)

- Banco Mundial No. 10902-PA, **Mercosur y las perspectivas de desarrollo del Paraguay.** (Washington 1992)

- Banco Mundial, **Paraguay: Country economic memorandum.** (Washington 1992)

- Banco Mundial No. 10902-PA, **Paraguay. Mercosur and Paraguay's growth prospects.** (Washington 1992)

- BASE-IS, **Hagamos nuestra la integración. Los planteamientos indígenas y campesinos al Mercosur.** (Asunción 1992)

- Benegas, G., **La determinación del Arancel Externo Común en el Mercosur.** (Asunción 1994) Mimeo

- Birbaumer, G. "Reformas. Las lecciones que nos enseña la historia", Ultima Hora 21-10-'93

- Bonilla, S.A., **Mercosur e integración.** (Montevideo 1991)

- Buchi B., H., **Estudio del sector agroexportador paraguayo. Etapas 1 y 2.** (Asunción 1992)

- CEI, **El Mercado Común del Sur.** (Buenos Aires 1992)

- CIEDLA, **Amortiguación de costos sociales.** (Buenos Aires 1994)

- CIEDLA, **La situación ambiental en America Latina. Algunos estudios de casos.** (Buenos Aires 1991)

- CEPAL, **América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial.** (Santiago de Chile 1994)

- CEPAL, **Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Peru.** (Santiago de Chile 1993)

- CEPAL, LC/R. 1201, **Las barreras no arancelarias a las exportaciones latinoamericanas en la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos y el Japón.** (Santiago de Chile 1992)

- CEPAL, **Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado.** (Santiago de Chile 1992)

- CEPAL, **Análisis de cadenas agroexportadores en Guatamala.** (Santiago de Chile 1991)

- CEPAL, **Transformación productiva con equidad.** (Santiago de Chile 1990)

- CEPAL, "Evolution of the rural dimension in Latin America and the Caribbean." **Review**

- CIPAE, **Las economías campesinas ante la integración.** (Asuncion 1992)

- CEPPRO, **Informe económico 1992.** (Asunción 1992)

- CEPPRO, **Informe Económico 1993.** (Asunción 1994)

- CEPPRO, **Propuesta de política económica. Parte III. Reforma del sistema financiero.** (Asunción 1993)

- CEPPRO, **Propuesta de política económica. Parte IV: Política de desarrollo rural.** (Asunción 1993)

- Dalmasso, E.N., **El Mercosur. Marco de estrategias competitivas. Rol del sector financiero.** (Córdoba, 1991)

- DGP/MAG, GTZ, **Los caminos de la diversidad.** (Asunción 1993)

- DGP/MAG, GTZ, **Voces y pistas para un desarrollo sostenible.** (Asunción 1993)

- Eguivar, L.A. y Rua Boiero, R.R., **Mercosur.** (Buenos Aires 1991)

- Fadlala, E., Masi, F., y.o. (IDIAL), **El Paraguay y la integración regional. Primeros enfoques.** (Asunción 1990)

- Fadlala, E. y Masi, F. (IDIAL), **Paraguay en el Mercosur. Empresarios ante la integración.** (Asunción 1991)

- FAO, TCP/RLA/..., **Mercosur: Políticas agrícolas e integración agropecuaria. Propuesta de proyecto.** (1993)

- FAO-MAG-STP, TCP/FAO/0153, **Paraguay: Lineamientos para una organización del sector público agropecuario y forestal.** (Asunción 1991)

- FAO, **Políticas agrícolas y políticas macroeconómicas en América Latina.** (Roma 1992)

- FAO, TCP/PAR/0153, **Reforma agraria y desarrollo rural en Paraguay: Propuestas de políticas y estrategias.** (Asunción 1992)

- Favaro, E. y Sapelli, C. (CERES), **Promoción de exportaciones y crecimiento económico.** (Chile 1989)

- FIDA, **Fondo de desarrollo campesino. Proyecto de crédito en la región Nororiental del Paraguay.** (Asunción 1992)

- FIDA, **Informe No. 189-PG.** (Asunción 1990)

- FIEL, documento de trabajo no. 35, **Costos laborales en el Mercosur. Comparacion de los costos laborales directos.** (Buenos Aires 1992)

- Ghezán, G. y.o., **El desarrollo agroindustrial y sus implicancias tecnológicas.** (Argentina 1992)

- Legarraga, M., "Desarrollo frutícola en Chile". (Santiago de Chile 1993)

- Lopez, G., **Lineamientos generales de un plan para la diversificación agropecuaria.** (Asunción 1992)

- MAG, **Censo agropecuario 1991.** (Asunción 1992)

- MAG, **Producción agropecuario 1992/93.** (Asunción 1993)

- MAG/BID; Programa nacional de diversificacion y tecnificacion agropecuaria. **Resumen de los documentos presentados por los consultores.** (Asunción 1993)

- MAG/DEA, **Plan operativo. 1994.** (Asunción 1993)

- MAG/GT, GTZ, **De la conservación al desarrollo agro-silvo-pastoril.** (Asunción 1993)

- MAG, **Diversificación agrícola.** (Asunción 1993)

- Maletta, H. FAO, TCP/PAR/153, **Existencias de ganado vacuno y producción de carne en Paraguay, 1956-2010: Análisis y proyecciones.** (Asunción 1991)

- **Experiencias en el financiamiento y seguro a las exportaciones.** Mimeo

- Ocampos, G., **Desarrollo y modelo agroexportador: La relación entre el crecimiento económico, la justicia social y el medio ambiente.** (Asunción 1991)

- Ocampos, G. MAG/GT-GTZ, **Políticas económicas, políticas sectoriales y recursos naturales.** (Asunción 1993)

- Ocampos, L., **Paraguay: Tipos de cambio y proceso de integración.** (Asunción 1992)

- Ortiz, C., **Políticas de desarrollo rural.** (Asunción 1993) Mimeo

- Pacific Strategies, **Paraguay ante el Mercosur y el nuevo orden mundial.** (Asunción Julio 1992) Informe al Ministerio de Integración.

- Pischke, J.D. von, **Finance at the debt frontier. Debt capacity and the role of credit in the private economy.** (Washington 1991)

- Porter, M.E., **La ventaja competitiva de las naciones.** (Buenos Aires 1991)

- Rodrigo S., R., **Paraguay und Mercosur: Pros und Kontras. Aktueller Stand.** (Asuncion 1993)

- Saguire, L. "Sector fiscal: Es imposible seguir gastando de esta manera", en **Coyuntura** Nro. 41 (Asunción 1993)

- Secretaría General de la Asociación, **Bases para un esquema nacional de financiamiento de las exportaciones de Paraguay.** (Asunción 1991) Informe preliminar

- Tappatá, R., Vasconcelos, J., **El Paraguay y el Mercosur. Situación actual, perspectivas y nuevas ventajas competitivas.** (Asunción 1994)

- Todaro, M.P., **El desarrollo económico del Tercer Mundo.** (Madrid 1988)

- **Tratado de Asunción** (Asunción 1991)

- Wende, N., **Die Zukunft der Kleinbauern.** (Konstanz 1994)