

## **Ganar el camino de salida de la pobreza**

Combinar auge de agro-negocios con nueva gestión ofrece oportunidades de generar un crecimiento económico de calidad

Las estructuras de los sistema de producción agrícola de alimentos están cambiando rápidamente en todo el mundo. Los precios para alimentos y otros commodities en los mercados internacionales son altos y nada indica por el momento que esto va a cambiar rápidamente. Es una de las razones, porque mientras que unos bancos se retiran del país, como por ejemplo el Lloyds de Gran Bretaña, otros como el Rabobank, de Holanda, están comenzando a invertir en el país (a través del Banco Regional). El Rabobank es uno de los principales bancos de financiamiento de actividad agrícola en Europa. Al escuchar este tipo de afirmaciones en Paraguay, de inmediato mucha gente pensaría «claro, esto es para tener más soja aún». Desde luego, este tipo de constelaciones de mercado son una oportunidad para la soja y otros cultivos mecanizados que se producen a gran escala. Pero también son oportunidades de reducción de pobreza. Este artículo pretende mostrar pistas de cómo la reducción de pobreza puede ser hasta un «buen negocio» para todos.

### **Thomas Otter**

Thomas Otter, Master en Economía por la Universidad Católica de «Nuestra Señora de la Asunción» - Asunción, Paraguay y Magister en Ciencias de la Comunicación por la Johannes Gutenberg Universitaet de Mainz, Alemania. Desde el año 2000 se desempeña como consultor independiente en el área del Desarrollo Económico y en temas de comunicación política. Trabajó entre otros para el Banco Mundial, BID, PNUD y la Fundación Konrad Adenauer. Publicó más de una docena de trabajos en revistas y libros en Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos y Paraguay. Actualmente reside en Bolivia.

El panorama actual de demanda internacional para alimentos abre una oportunidad de aumentar también la producción a pequeña escala y su conexión con los mercados internacionales, a través de cadenas productivas o cadenas de valor. Los propios productores primarios paraguayos, pobres y supuestamente sin capacidades, conocimientos y posibilidades de ser competitivos, a través de las cadenas de valor, pueden convertirse en los productores de productos primarios de primera calidad que sí son competitivos a nivel mundial. Y no se trata de nuevos productos. Se trata de seguir produciendo lo que se tiene y lo que se conoce acá. Estamos hablando de la producción de frutas, de caña de azúcar, de sésamo y hasta de algodón orgánico. Pero lo que sí tiene que cambiar para que con los productos de siempre de repente un productor primario tiene la posibilidad de dejar de ser pobre, es la forma de gestión de los agronegocios y la forma de producción. Cómo, lo veremos más adelante.

¿Pero cuál es la idea de reducir pobreza por medio de agronegocios? Es simple, a través de las cadenas de valor el productor primario puede incrementar sus ingresos. Mayores ingresos le permiten mejorar su calidad de vida por sus propios esfuerzos. Así deja de depender exclusivamente de la capacidad del Estado de recoger parte de la riqueza adicional creada por los procesos de crecimiento económico y redembolsarlo en favor de grupos pobres, por medio de políticas sociales focalizadas. Los productores primarios pueden ganarse el camino de salida de la pobreza por medio de sus propios esfuerzos y esto ya está ocurriendo en Paraguay.

Desde luego, si el esfuerzo propio de los productores está siendo complementado por las políticas públicas adecuadas en educación, salud, capacitación laboral, asistencia técnica y financiera y todo esto ante el trasfondo de un entorno macroeconómico favorable (inflación, tipo de cambio), bienvenido sea y mejor será el resultado obtenido en reducción de pobreza. Pero aún si esto no ocurre, estamos ante un panorama de oportunidades únicas para la producción de alimentos que puede ayudar a reducir la pobreza. Esta oportunidad no debe ser desaprovechada.

Lastimosamente, el Estado paraguayo y sus instituciones encargadas de apoyar estos momentos no tienen idea de cómo funciona la economía de los pobres, para poder ayudar a crear cadenas de valor que favorecen a los pobres y generan un proceso de crecimiento económico de calidad. Antes de explicar en mayor detalle cómo pueden funcionar las cadenas de valor en la producción de alimentos y qué cambio de producción primaria en pequeña finca implica la inserción de los pobres en estas cadenas, vale la pena aclarar con mayor detalle esta idea del crecimiento de calidad.

## Calidad de crecimiento

Entre 1995 y el 2002 la economía paraguaya creció muy poco. En términos promedio solamente creció 0,8% por año. Pero la población creció también. Y creció más rápido que la economía. Con ello, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, aquella parte de bienes y servicios finales a precios de mercado que en promedio le corresponde a cada habitante del país, se achicó casi en la misma velocidad, con 2,3% cada año. Con ello creció el porcentaje y la cantidad de personas pobres en el país. A mediados de 1998 unos 32,1% de la población (aproximadamente 1.500.000 personas) vivían en pobreza. A fines del 2002 había llegado a más de 45% (aproximadamente 2.600.000 personas). El crecimiento económico no había generado riqueza, sino un millón de nuevos pobres.

A partir del 2003 la economía volvió a crecer. La tasa promedio de crecimiento del periodo 2003 al 2005 fue de 3,6%. Pero también en este periodo creció la población, aunque más lento que en años anteriores. El crecimiento per cápita fue de 1,1% anual entre el 2003 y el 2005. Con la recuperación de la coyuntura la pobreza se redujo hasta fines del 2005 a 38,2% de la población, ahora ya mucho más numerosa que en 1998. Con ello, la cantidad de aproximadamente 2.223.000 personas, sigue siendo alto.

No sorprende que una contracción de la economía no sea de beneficio para muchos y que con una recuperación de la economía a muchos les va mejor. Pero el hecho de la cantidad de personas pobres se mantiene en altos niveles, pese a una recuperación económica considerable, comparado con el desastroso panorama de la segunda mitad de los noventa, muestra que crecer es necesario para un mayor bienestar de muchos, pero tal vez no suficiente para que alcance a un amplio grupo de personas. Lo que además es de fundamental importancia es la calidad del crecimiento. La calidad de los factores que contribuyen al crecimiento requiere de una fundamental atención para poder reducir la pobreza y alcanzar mayores niveles de igualdad para la población.

Una mejor calidad de vida requiere mayores ingresos para los hogares. Para ello se necesita políticas económicas e instituciones públicas que sean capaces de guiarle al país hacia un crecimiento sostenido. Cuando aumentan los ingresos de los hogares, mejoran también otros aspectos de calidad de vida. Pero no todos y tampoco se da esa mejora inevitablemente. En diferentes países, una misma velocidad de crecimiento económico fue acompañada por cambios muy diferentes en por ejemplo educación, salud, libertades civiles, participación ciudadana, lucha contra la corrupción y en la sostenibilidad de los nuevos logros.

Podemos entender estas diferencias como una diferencia en la calidad del crecimiento económico. La idea básica de un proceso de crecimiento de calidad entonces es un proceso de crecimiento amplio e incluyente, que genere oportunidades de trabajo y generación de ingreso para amplios grupos de personas, incluyendo también a los pobres. De lograrse este tipo de crecimiento, los pobres participan ya en el propio proceso de crecimiento, generándolo y beneficiándose de inmediato, por medio de su ingreso laboral del mismo. De ser así dejan de depender exclusivamente de la capacidad del Estado de recoger parte de la riqueza adicional creada por medio del cobro de impuestos y convertirlo en políticas sociales que luego lleguen a estratos excluidos.

### **Cadenas productivas y acceso a mercado**

Una forma de generar este tipo de crecimiento de calidad es la inclusión de pequeños productores agrícolas, mayoritariamente pobres, en cadenas productivas con acceso a mercado. Unos ejemplos que se presentan más adelante ayudarán a entender mejor cómo funcionan las cadenas productivas en el país. La implementación de cadenas productivas en general y en este momento coyuntural especial las cadenas de producción agrícola de alimentos no solamente favorecen a los empresarios y a los pobres, ellas pueden ser también instrumentos de desarrollo en general. Es por ello que también deben ser consideradas por la política. La forma de poder aprovechar a las cadenas productivas para un desarrollo más amplio es a través del desarrollo territorial.

Para el desarrollo territorial a través de un proceso de crecimiento de calidad, las cadenas productivas o de valor son importantes. Un proceso de desarrollo exitoso más fácilmente se construye sobre algo que ya existe y sobre algo que funciona. Es más fácil trabajar con algo existente que crear todo desde cero. Y varias cadenas productivas de agroalimentos que favorecen también a los pobres ya están funcionando en el país. Para un proceso de desarrollo territorial ellas son el primer eslabón de la competitividad sistémica de modelos de desarrollo endógeno, y se diferencian de una experiencia a otra por las características y grado de desarrollo de la correspondiente economía.

La literatura sugiere que en la generación de cadenas de valor, base productiva de los modelos de desarrollo endógeno, entra en juego la formación de secuencias, que pueden constituirse en tres:

- Una primera fase se caracteriza por estrategias no concertadas entre empresas (estrategias espontáneas), las cuales tienen raíces históricas más firmes en unos países que en otros.

- Una segunda fase, surge cuando una masa crítica de empresas eficientes que han ejercitado formas interempresariales de la división del trabajo, genera una institucionalidad consciente basada en el desarrollo de una infraestructura material e inmaterial distribuida en clusters.
- En una tercera fase, con los avances antes mencionados, se genera una eficiencia colectiva del territorio, derivada de su potencialidad de movilización. Por lo general ocurre que empresas no dinámicas, además de verse sobreexigidas por sus necesidades internas, son prácticamente incapaces de aprovechar ofertas externas de prestación de servicios y potenciales de desarrollo. Por ejemplo, acceder a fondos de investigación y desarrollo, formación eficiente de proveedores y oportunidades complementarias de especialización.

En estos ámbitos se toma la teoría, se ven los ejemplos de múltiples experiencias internacionales de cadenas productivas exitosas, pero no se ve la historia que hay detrás de ese logro final. Es decir, a la cadena productiva se la considera como un instrumento y no como una propiedad emergente y evolutiva del territorio, pues es el territorio el que se organiza para suscitar una nueva etapa de desarrollo en la cual se dan las nuevas relaciones entre los agentes económicos (vínculos interempresariales) y de estos con los demás actores claves, convergiendo todos al propósito del cambio global del territorio y a la conformación de cadenas productivas competitivas que inciden en la productividad total de los factores del respectivo ámbito, y a su vez esto es lo que permitiría la asociación o alianzas interterritoriales en la idea de conformar nuevas regiones permanentes o nuevas regiones temporales ante necesidades que se consideran se deben compartir.

Considerando estas estructuras teóricas, el caso paraguayo se encontraría en el mejor de los casos en los inicios de la segunda fase mencionada. La cadena productiva entonces puede ser una herramienta para implementar un proceso de crecimiento de calidad que a su vez constituye un insumo para un proceso de desarrollo territorial que puede ser guiado por un proceso de planificación de desarrollo territorial. En ambos casos, tanto la cadena productiva como la planificación del desarrollo territorial son una herramienta de desarrollo y no un fin en sí mismo. Es útil diseminar la «cultura de las cadenas», porque su uso es capaz de generar nuevas oportunidades de desarrollo, pero no debe convertirse en el «paradigma», porque el grado de su implementabilidad depende entre otros de las capacidades y características de las unidades productivas.

## Capacidades para crecer con calidad: unidades productivas

Un elemento importante del crecimiento económico es el sector privado, cuya actividad está regulada por el Estado, que además genera las condiciones necesarias para un crecimiento con calidad y provea la asistencia social necesaria para superar la trampa de la pobreza; falta responder la pregunta de cuáles son las características que presenta el sector privado para poder ser protagonista en un proceso de calidad de crecimiento a gran escala.

La idea básica de esta caracterización es simple. Existen tres niveles de capacidad básica de las unidades productivas en el país:

- **Unidades productivas viables** y competitivas que funcionen por sí mismas, hasta en coyunturas económicas adversas
- **Unidades productivas potencialmente viables**, que se encuentran en problemas económicos, pero que ofrecen el potencial de ser recuperadas por una asistencia temporal para ascender al grupo de las unidades productivas viables y seguir funcionando después sin asistencia
- **Unidades productivas inviables**, que aún con asistencia no logran recuperarse y siguen funcionando solamente mientras que están asistidas (la asistencia se convierte en un subsidio que asegura la sobrevivencia, pero no logra mejorar las condiciones de la unidad productiva).

Para una caracterización bruta de la potencial viabilidad de unidades productivas, se utilizaron datos de la EPH 2005 para la estratificación de las unidades productivas de acuerdo a su viabilidad. Como no se dispone en la encuesta de hogares de indicadores de eficiencia misma de las empresas, se optó por calificarles de acuerdo a los niveles de bienestar económico que generan para sus trabajadores. Se tuvo en cuenta los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), nivel de pobreza y cantidad de trabajadores no remunerados.<sup>1</sup> El análisis fue realizado en forma separada para el área urbana y el área rural.

---

<sup>1</sup> La viabilidad de una unidad productiva en cada rama de actividad económica se considera en función de la tasa de satisfacción de las NBI en los hogares de los trabajadores que realizan la actividad. El nivel de NBI de cada hogar se compara con el promedio de NBI en todos los hogares cuyos integrantes realizan la misma actividad. Si la tasa de satisfacción de necesidades básicas es mayor al promedio, la actividad tiene altas probabilidades de ser viable. De igual manera (comparación de promedios) se procede con los niveles de pobreza. Además se considera inviable al porcentaje de trabajadores no remunerados. Una empresa que genera en los hogares de sus trabajadores menores NBI y menor pobreza que el promedio del sector y además no emplea trabajadores no remunerados se considera como viable.

**Tabla 1:**  
**Viabilidad de unidades productivas urbanas**

Rama de actividad	UP viabiles (n)	UP Potencialm. Viabiles (n)	UP Inviabiles (n)	UP viabiles (%)	UP Potencialm. Viabiles (%)	UP Inviabiles (%)
Agropecuaria	0	1.976	13.898	0,0	12,5	87,6
Manufactura	58.689	12.722	13.400	69,2	15,0	15,8
Construcción	6.429	32.804	15.715	11,7	59,7	28,6
Comercio y restaurantes	159.128	59.803	41.082	61,2	23,0	15,8
Transporte y almacenamiento	17.305	2.425	3.702	73,9	10,4	15,8
Establecimientos financieros y servicios prestados a empresas	39.306	1.960	0	95,3	4,8	0,0
Servicios Comunales y Personales	4.621	66.329	28.420	4,7	66,8	28,6
<b>Total</b>	<b>301.921</b>	<b>170.113</b>	<b>107.680</b>	<b>52,1</b>	<b>29,3</b>	<b>18,6</b>

Fuente: EPH 2005.

En el área urbana la mitad de las unidades productivas es viable y otro tercio potencialmente viable. La quinta parte se considera como inviable. Las actividades económicas urbanas más sólidas son la manufactura, comercio y restaurantes, transporte y almacenamiento y servicios a empresas.

**Tabla 2:**  
**Viabilidad de unidades productivas rurales**

Rama de actividad	UP viabiles (n)	UP Potencialm. Viabiles (n)	UP Inviabiles (n)	UP viabiles (%)	UP Potencialm. Viabiles (%)	UP Inviabiles (%)
Agropecuaria	9.890	26.374	50.493	11,4	30,4	58,2
Manufactura	13.393	97	18.783	41,5	0,3	58,2
Construcción	14.781	1.212	5.274	69,5	5,7	24,8
Comercio y restaurantes	53.778	14.202	26.699	56,8	15,0	28,2
Transporte y almacenamiento	7.927	2.273	0	89,5	25,7	0,0
Establecimientos financieros y servicios prestados a empresas	3.067	917	0	91,0	27,2	0,0
Servicios Comunales y Personales	10.992	3.974	20.839	30,7	11,1	58,2
<b>Total</b>	<b>123.762</b>	<b>44.337</b>	<b>116.876</b>	<b>43,7</b>	<b>15,7</b>	<b>41,3</b>

Fuente: EPH 2005.

En el área rural el panorama se ve más crítico. Aproximadamente dos quintas partes de las unidades productivas se deben considerar como inviables, de acuerdo a los criterios del análisis. En la principal actividad productiva del campo, la actividad agropecuaria, el porcentaje de inviabilidad llega al 58%, igual que para manufacturas y servicios personales. Las actividades viables en el área rural son las mismas que en el área urbana y se suma la construcción, con perspectivas de éxito mucho mejor que en el área urbana.

Si el país decide desarrollar y aplicar una estrategia de crecimiento de calidad y quiere diseñar políticas y actividades a ser implementadas, y relacionando este análisis con el triángulo de pobreza, desigualdad y crecimiento, tendríamos aproximadamente a la mitad de las empresas paraguayas que no requieren ninguna asistencia más allá de las habituales políticas, tendríamos la quinta parte de las empresas que se encuentran en decadencia y en un proceso de empeoramiento de sus condiciones. Para ellos se pueden diseñar estrategias de crecimiento para recuperarlas. Pero queda casi la tercera parte de las empresas que no son viables y que no están en condiciones de aportar algo al proceso de crecimiento. Las personas vinculadas a estas unidades productivas no se verían beneficiadas en forma directa por un proceso de crecimiento, porque en estas unidades productivas no están dadas las condiciones de que el crecimiento sea de calidad. Los trabajadores de estas empresas o deben pasar a otras actividades viables (ver estudios de casos) o ser sujeto del tipo de políticas que buscan superar la trampa de la pobreza.

Ahora, ¿cómo se compagina todo esto con las actuales políticas de Gobierno?

## **La estrategia de desarrollo agrícola y rural del Gobierno**

### **Asistencia técnica**

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), dispone de técnicos y oficinas en cerca de la mitad de los municipios paraguayos. De forma paralela, con fondos del Banco Mundial entre otras instituciones internacionales, se han implementado diversos proyectos de apoyo agrícola en los que la asistencia era terciarizada, vía empresas privadas o ONGs. A pesar de los recursos destinados, no más del 9% de los pequeños productores (superficie inferior a 10 Ha) recibe apoyo técnico. Este porcentaje aumenta hasta un 20% en productores con mayor superficie (más de 10 Ha). A la escasa cobertura se suma un enfoque técnico de acuerdo a los postulados tradicionales de la revolución verde, en los que se priman los cultivos de renta producidos en base a una



gran cantidad de insumos externos (semillas mejoradas, fertilizantes, fitosanitarios, mecanización). Son escasas las transferencias de tecnología y conocimiento entre las facultades universitarias de agronomía o centros de investigación públicos y los productores familiares (90% del total de explotaciones agropecuarias). Existe por tanto una escasísima difusión y/o adopción de resultados de investigación, innovaciones tecnológicas o gerenciales.

Por el contrario, los grandes productores y los miembros de cooperativas de emigrantes (menonitas, alemanes, japoneses o rusos), sí están inmersos en un proceso constante de asesoría y adopción de nuevas técnicas o medios productivos de la mano de grandes empresas internacionales de semillas, agrotóxicos o maquinaria. Las vastas extensiones de soja, trigo o girasol cuentan con el mismo respaldo técnico que en la práctica pueda tener un agricultor norteamericano o europeo.

### **Acceso al crédito**

Entre los pequeños productores, no llegan a un 35% los que reciben algún tipo de apoyo financiero. De este escaso porcentaje, el 90% del crédito (si así puede llamarse dadas las frecuentes condiciones de usura), es dado por comerciantes locales de insumos agrícolas básicos, quienes a su vez se convierten en compradores de la producción campesina al final del ciclo de cultivo. El resultado final para el productor es la compra fiada a elevados precios de insumos productivos y la venta de lo cosechado a bajo precio y al mismo comerciante, saldando con ello una deuda a la que se suma un interés que suele superar el 20% del capital prestado.

La banca pública (Banco de Nacional de Fomento y Crédito Agrícola de Habilitación) no llega a cubrir ni al 10% de la demanda de pequeños productores. Para este segmento de mercado, la oferta privada de servicios financieros es prácticamente inexistente. Así las cosas, aunque el productor disponga de suficiente tierra y posea los conocimientos y prácticas de manejo adecuadas, le resultará difícil (pero no imposible), poder iniciar una mejora en su explotación familiar por falta de capital.

De acuerdo a las estimaciones del MAG, se requieren un promedio de 400 US\$ anuales por pequeña explotación para cubrir las necesidades de financiamiento.

### **Tecnología de producción**

En el campo paraguayo pueden encontrarse ejemplos extremos de sistemas de cultivo, de un lado la tradicional roza y quema, donde las

herramientas de trabajo más avanzadas son la azada, el machete y en algunas ocasiones el arado de tracción animal, por otro las grandes extensiones de monocultivos trabajadas con maquinaria de punta, semillas mejoradas y una importante cantidad de insumos (el 80% de los fertilizantes y herbicidas, y el 60% de los insecticidas y fungicidas empleados en el país se destinan a los cultivos de soja y trigo). De acuerdo al último censo agrario, el porcentaje de pequeños productores que utilizan semillas mejoradas no alcanza al 40%, el empleo del arado tampoco se extiende a más del 16% de las fincas de menor tamaño.

### **Políticas públicas de desarrollo rural**

Los responsables del MAG quizá ostenten a nivel internacional el triste récord de permanecer menos tiempo en su cargo. En los 15 años de la reciente democracia paraguaya, 17 ministros de Agricultura se han alternado en el cargo. El cese de cada ministro se ha visto acompañado por una extensa lista de directores generales, técnicos, asesores y consultores. El promedio de la duración de un mandato es inferior a un año. Este indicador denota las grandes presiones, intereses políticos y económicos que giran en torno al campo paraguayo. También es un reflejo de los continuos cambios en los enfoques y prioridades dadas por los responsables gubernamentales. Se carece por tanto de un modelo de desarrollo consensuado y estable.

Sin embargo, son numerosos los proyectos gubernamentales o auspiciados por la cooperación internacional que se han desarrollado en los últimos años. El reducido impacto de los mismos, de acuerdo con los distintos indicadores, se debe en parte a la dispersión de esfuerzos institucionales y a la escasa vinculación estratégica entre los distintos agentes de ayuda y el campesinado, en tanto que los grandes productores poseen una interlocución más directa con el poder político, y capacidad propia para emprender mejoras.

El gubernamental Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), que reemplazó al Instituto de Bienestar Rural (IBR) en el 2002, es el responsable público de los programas de tenencia de la tierra y reforma agraria. En los últimos años, ha priorizado la compra de los inmuebles en lugar de la expropiación, siguiendo orientaciones del Banco Mundial. Con esta estrategia, se prescinde en parte de la función económica y social de la tierra, o de otras consideraciones relacionadas con su uso racional y productividad. El derecho a la propiedad (independientemente de cómo se haya conseguido esta), es el referente básico, de manera que pierde sentido hablar de latifundios improductivos, siendo la compra de los mismos a precios de mercado la encarecida estrategia pública de gestión de tierras.

Así las cosas, el Congreso Nacional ha dictado escasas leyes de expropiación, por ser reticentes a expropiar inmuebles, aunque los mismos sean latifundios improductivos o abandonados. Para el año 2006 el INDERT tiene un presupuesto que ronda los 65 mil millones de guaraníes para adquirir 18 a 20 mil hectáreas de tierra, previo pago de las expropiaciones o deudas por compras. 20 mil hectáreas sólo permitirán asentar a aproximadamente 2 mil familias, en lotes de 10 hectáreas; esto siendo optimistas, porque los asentamientos deben tener centros urbanos, espacios recreativos, espacios para instituciones públicas, escuelas, puestos de salud, etc. Estas adquisiciones están sujetas a licitaciones, conforme a la ley de contrataciones públicas.

### **Grado de organización de los pequeños productores**

En el Paraguay existen organizaciones campesinas de distintos niveles y formas de organización. En los años 80 el sector tuvo que reorganizarse, después de una dura represión de la dictadura que desarticuló a organizaciones campesinas de base, promovidas por la Iglesia católica en las décadas de los 60 y 70. En los últimos años, la lucha por la tierra se ha convertido en el principal estímulo de los movimientos campesinos.

En la actualidad, las organizaciones campesinas que poseen mayor implantación territorial son: la Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares (CENOCIP), la Organización Nacional Campesina (ONAC). No existen padrones de asociados o afiliados, por lo que es difícil hacer una estimación de la cantidad de socios activos que aglutinan. Analistas entrevistados durante la elaboración de este estudio establecían una horquilla de entre 20.000 y 30.000 familias campesinas integradas de alguna forma en estas organizaciones. El resto del campesinado, 250.000 familias, estaría al margen de estos movimientos. Estas centrales o federaciones aglutinan a organizaciones de base nacionales, departamentales y distritales, en una compleja normativa de funcionamiento y representación, siendo la característica común de todos la independencia del Estado y de la Iglesia, y la movilización como estrategia de lucha. Las relaciones con las autoridades no han estado exentas de violencia; sólo la Federación Nacional Campesina ha contabilizado en los últimos años 36 muertos entre sus asociados, siendo 20 de ellos a manos de civiles armados y el resto por la policía en cortes de rutas y desalojos. Además de la violencia, otro medio utilizado para desactivar el movimiento campesino ha sido el uso de la justicia, la cual tiene causas abiertas relacionadas con movilizaciones de protesta a 2.000 líderes campesinos.

## **Cultivos asociados**

El modelo básico de producción que estamos proponiendo para los futuros proyectos de producción agrícola de materias primas para cadenas de valor previamente identificadas y con acceso a mercado es el modelo de los cultivos asociados. El impacto de mejora produciendo para cadenas de valores puede ser potenciado por medio del uso de la técnica de los cultivos asociados, intentando mezclar varios cultivos en el mismo terreno para realmente generar un ingreso adicional y no solamente reemplazar un ingreso posiblemente menor por otro mayor. Desde luego, la tecnología de los cultivos asociados no se presta para todos los cultivos, pero hay una amplia posibilidad de combinaciones. Aún si no fuera posible usar esta tecnología, la diversificación de la producción agrícola basándose sobre varios cultivos que pueden formar parte de diferentes cadenas de valor con acceso a mercado, puede tener la capacidad de aumentar los ingresos de los productores. Hasta proyectos del Gobierno en curso, como por ejemplo del Proyecto de Desarrollo Comunitario (PRODECO) pueden aprovechar este tipo de modelo de producción.

## **Ejemplos**

### **I. La experiencia de Frutika con cultivos asociados en cooperación pública privada**

Frutika es una empresa paraguaya especializada en la producción de diferentes tipos de jugos de fruta. Para contar con materia prima (frutas) adecuada, la empresa cuenta tradicionalmente con dos fuentes diferentes. La producción propia (que no abastece sus necesidades) y la compra de frutas de parte de productores independientes. En años recientes la empresa comenzó a explorar una tercera fuente de provisión, al iniciar el desarrollo de una nueva cuenca de producción de frutas cítricas en Caazapá, implementado por pequeñas fincas.

Con ello Frutika lleva a la práctica a uno de varios componentes de un modelo productivo que nace a partir de un plan de desarrollo departamental (en Caazapá) y que está siendo llevado adelante por una cooperación pública privada<sup>2</sup> (PPP con sus siglas en inglés). El modelo productivo, que busca tener alto impacto social y una importante reducción de la pobreza entre pequeños productores, busca la planificación de las fincas implementando prácticas de la agricultura de conservación, con cultivos para autoconsumo y renta pautados en

---

<sup>2</sup> Los PPP se entienden como aquellos proyectos financiados conjuntamente por empresas del sector privado e instituciones de la cooperación al desarrollo, en el mejor de los casos también con participación del sector público.

base a los mercados, y con especies asociativas en el esquema «AgroFrutiForestal».<sup>3</sup>

La idea básica del esquema «AgroFrutiForestal» es combinar en una misma finca y hasta en una misma parcela dos o tres de estos elementos de producción, estableciendo así aún en pequeñas fincas de superficie limitada cultivos de autoconsumo y de renta, que facilitan la obtención de ingresos en el corto (hortalizas), en el mediano (frutas) y en el largo plazo (producción forestal), diversificando al mismo tiempo productos, mercados y riesgos. Como herramienta para el aumento de la producción y su competitividad con amigabilidad ambiental se utilizan técnicas de recuperación de suelos y de agricultura conservacionista.

Las pequeñas fincas de Caazapá se articulan con Frutika a través de un PPP que la empresa establece con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Por lado del sector público la iniciativa se complementa por el Ministerio de Agricultura y Ganadería por medio del Servicio Forestal Nacional (SFN) y la Gobernación y varias Municipalidades de Caazapá. La Gobernación se encuentra implementando el Plan de Desarrollo Departamental Caazapá 2013, apoyado entre otros por la GTZ.

El componente PPP que corresponde a Frutika<sup>4</sup> se implementa para un período de 3 años, 2004 – 2006, donde se plantan los citrus progresivamente. Como el citrus genera cosecha y consecuentemente ingresos recién en el año 4to, los resultados del componente frutas cítricas propiamente dicho, hasta el momento sólo se pueden medir por la cantidad de citrus plantada, como una base cierta para considerar ingresos posteriores sostenidamente por un período de tiempo.

Antes de iniciar el componente de la producción de frutas cítricas, la iniciativa PPP en Caazapá ha permitido a la empresa Frutika visualizar un potencial enorme para desarrollar cuencas productivas de cítricos en territorios cercanos a su producción industrial (reducción del costo de fletes) y por medio de un modelo productivo que beneficia a pequeños productores.

Los resultados esperados previstos para finales del año 2006 son que unas 2.000 fincas o familias de pequeños productores planten citrus en esquema Agro-FrutiForestal<sup>5</sup>. En este esquema, las familias eligen plantar

<sup>3</sup> Producción de verduras u hortalizas, producción de frutas, producción forestal.

<sup>4</sup> El componente se desarrolla en un 99% en el departamento de Caazapá, y el restante 1% se inició a fines de 2006 en el departamento del Guairá. Por razones de orden práctico, las referencias en este informe se hacen sobre la experiencia en Caazapá.

<sup>5</sup> Atendiendo a que los citrus requieren de 4 años para iniciar la cosecha de frutos, al final del proyecto (fin del 2006) con 3 años de plantación progresiva, no se tendría aún cosecha. Es decir, la cosecha inicial de frutas excede el período de finalización del proyecto PPP.

citrus aproximadamente entre 0 a 1 hectárea equivalente<sup>6</sup> de su finca, asociado con otros cultivos (autoconsumo y renta) y especies forestales.

Implementando el esquema de producción propuesto por el PPP, los productores no solamente tendrán acceso al mercado y una estructura de producción y comercialización que facilita ingresos continuos a lo largo del año y para el corto, mediano y largo plazo, sino, al ser implementado por medio de técnicas de la Agricultura Conservacionista (AC) contiene además el potencial de aumentar los ingresos del hogar en promedio en un 17%.

**Tabla 3:**  
**Comparación del ingreso familiar con y sin Agricultura Conservacionista**

<b>Concepto</b>	<b>Con Agricultura Conservacionista</b>	<b>Sin Agricultura Conservacionista</b>
Ingreso monetario agropecuario	6.448.806	5.249.345
Ingreso monetario no agropecuario	2.582.059	1.327.467
Gastos monetarios	1.544.249	1.079.497
Ingreso no monetario *)	6.000.000	6.000.000
Ingreso familiar (Guaraníes)	13.486.616	11.497.315
Ingreso familiar (US \$) (6.000)	2.247,7	1.916,2
Ingreso per cápita en US \$ **)	449,5	383,2

\*) El ingreso no monetarios proviene de la agricultura, ganadería, bosque (leña) y de transformación de productos primarios para el uso propio, que oscila alrededor de Gs. 6.000.000 (US \$ 1.000) por año para fincas de entre 7 a 20 hectáreas.

\*\*\*) Las fincas con AC arrojaron un promedio de 5,06 personas por hogar, las sin AC 4,98. Por esta diferencia insignificativa, se tomó como promedio 5 personas por hogar para los dos tipos de finca. Fuente: Estudio de la Línea Base del Programa «Buen Gobierno a Nivel Descentralizado y Reducción de la Pobreza», S.T.P/GTZ, Asunción, junio 2005.

## **II. Cadena productiva textil – algodón – confecciones**

### **Manufactura Pilar – Incorporando valor agregado<sup>7</sup>**

Manufactura Pilar expone una experiencia exitosa de un encadenamiento productivo que se inicia en el área rural y termina en

<sup>6</sup> En cada hectárea son varias las combinaciones que se pueden establecer en la planificación de las fincas entre cultivos asociados y especies forestales; una alternativa estándar «para la equivalencia» es 120 plantas citrus por ha (80 plantas naranja + 40 pomelos).

<sup>7</sup> Mayores detalles sobre el caso del sésamo fueron publicados en el Primer Cuaderno de Desarrollo Humano, PNUD, setiembre 2006.

el área urbana, estableciendo un nexo entre producción primaria rural, la generación de valor agregado en el área urbana y la posterior exportación del producto. La cadena tiene como primer eslabón la producción de algodón, pasando luego a la producción de hilos y telas y luego a la de confecciones para el mercado internacional.

El territorio en el que se asienta Manufactura de Pilar S.A., la empresa impulsora, no es el más adecuado para la producción de algodón. Sin embargo, por la cercanía de la fábrica con la cuenca productiva, el menor flete del algodón en rama facilita una ventaja competitiva. Toda la producción de algodón en la región es destinada a la producción de fibras, hilados y tejidos. En el sector urbano, los eslabones de la producción industrial de la empresa (hilandería y tejeduría) y las unidades económicas confeccionistas generaron puestos de trabajo con ingresos relativamente superiores al promedio regional, con un particular impacto en las mujeres en el eslabón confecciones, tradicionalmente empleador de mujeres.

La iniciativa se genera a partir de una oportunidad de mercado que nace tras la finalización del acuerdo Multifibras, un acuerdo de comercio internacional que había establecido cuotas de producción a determinados países, restringiendo de esta manera el acceso de mercado para muchos otros países. Ante la nueva oportunidad de mercado internacional había que reaccionar rápido. La competitividad externa de la cadena productiva establecida se basa en la innovación de la gestión de la producción industrial. La empresa, a través de la subcontratación de pequeños talleres urbanos de costura, logra exportar diversos tipos de confecciones a mercados sumamente exigentes.

Ante la nueva oportunidad de mercado, en vez de implementar un modelo de gestión habitual de inversión en la fábrica y ampliación (lenta) de las propias capacidades productivas, Manufactura Pilar opta por aprovechar una capacidad productiva y mano de obra ociosa, en las áreas urbanas de Neembucú, subcontratando talleres de costura existentes (brindando asistencia técnica y financiera) y ayudando además a la fundación de nuevos talleres de costura.

A partir de las oportunidades de exportación, en los últimos tres años se crearon 60 nuevos empleos directos en 6 talleres. La facturación total mensual de los 6 talleres es cercana a los Gs. 70 millones (más de US\$ 12.000). Los nuevos empleos posibilitan ingresos mensuales de Gs. 500 mil para un personal semi-calificado. Este ingreso es aproximadamente 30% superior a otras alternativas eventuales de trabajo. En los talleres de costura trabajan principalmente mujeres. Para muchas de ellas la oportunidad de trabajar en un taller de costura

subcontratado por Manufactura Pilar no solamente se constituye en incrementar su ingreso o no en un 30%, sino en tener o no un trabajo remunerado.

Adicionalmente a los 6 talleres nuevos, se encontraban ya funcionando otros 10 talleres que en la actualidad están en proceso de consolidación, pero más bien dirigidos con su producción al mercado interno. Con ello, el acceso al mercado de los pequeños talleres a través de la empresa da empleo a unas 200 personas inicialmente y además logró crear 60 nuevos empleos adicionales vinculados a la exportación. Si bien por el momento el crecimiento en personal parece haber llegado a un punto de saturación, en la actualidad existe otra posibilidad de profundizar el impacto económico y social de los emprendimientos. Una mayor calificación del personal implicaría aumentos en la productividad y consecuentemente en los ingresos bajo el mecanismo a destajo o por prenda.

El elemento de especial importancia del caso es el modelo de gestión que genera una cadena productiva rural-urbana, ofreciendo una solución al principal problema de pobreza del país para los próximos años, la pobreza urbana. La mayor escala de la iniciativa o su replicabilidad puede ser impulsada a través de una adecuada política pública que garantice la estabilidad de la producción algodonera, la infraestructura vial y de telecomunicaciones que facilite la entrada a nuevos mercados internacionales, la integración nacional con generación permanente de empleos y la seguridad jurídica necesaria para lograr un horizonte de planeación y maduración de las inversiones, entre otras condiciones.

### **III . Sésamo – Diversificación productiva y mayores ingresos para pequeñas fincas<sup>8</sup>**

La historia del sésamo en Paraguay se inicia a partir de una oportunidad de mercado, de exportación a Japón, principal comprador de sésamo en el mundo. La oportunidad fue identificada por la empresa paraguaya Shiroswawa y Cía. S.A.C.I., de procedencia japonesa, que se propuso introducir al sésamo en Paraguay, no solamente para exportar, sino también para aliviar pobreza y facilitar el desarrollo.

El sésamo es una planta originaria de África. En 1989 la empresa inicia el proceso de investigación agrícola para la generación de una semilla

---

<sup>8</sup> Mayores detalles sobre el caso del sésamo fueron publicados en el Primer Cuaderno de Desarrollo Humano, PNUD, setiembre 2006.



de sésamo que sea apta para el clima paraguayo y reúna además las características de calidad que requiere el mercado internacional. A partir de 1993 se inicia el proceso de difusión del nuevo cultivo en San Pedro y de capacitación de pequeños productores en su manejo. Como estrategia operativa se realizó un trabajo sistemático de sensibilización «casa por casa», para despertar interés de los campesinos en el nuevo cultivo y crear confianza en que con el sésamo realmente puedan salir adelante.

A partir de 1996 comienza a consolidarse la producción de sésamo, con asistencia técnica y financiera para los productores y se inicia su difusión a mayor escala. A partir del año agrícola 2000/01 comienza a sumarse el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) al éxito del sésamo, aportando esfuerzos importantes a una triplicación de la producción en poco tiempo.

**Tabla 4:**  
**Evolución de producción de sésamo**  
**– área sembrada y productividad**

<b>Año</b>	<b>Toneladas</b>	<b>Área Sembrada</b>	<b>Kg/Ha.</b>
1999/00	8343	8825	954
2000/01	19927	16479	1209
2001/02	21380	26471	825
2002/03	25230	24263	1040
2003/04	34000	40000	850
2004/05	47600	38000	760

Fuente: MAG

En la actualidad más de 35 mil familias carenciadas (principalmente en San Pedro, Concepción, Boquerón), están logrando mejorar sus condiciones de vida a través del cultivo de sésamo de alta calidad y productividad, un nuevo renglón productivo de diversificación y renta. Las fincas productoras de sésamo son, en su mayoría, pequeñas unidades campesinas, de no más de 5 hectáreas cultivadas, con un promedio de 9 tipos de cultivos diferentes entre los de renta y los de autoconsumo (DGEEC, 2005). Estas características son similares a las de las pequeñas fincas algodoneras, tradicional rubro de pequeña finca en el país.

**Tabla 5:**  
**Características de fincas productores de San Pedro**

	<b>Sésamo</b>	<b>Algodón</b>
Superficie promedio de explotación de todos los rubros (hectáreas)	4,95	4,35
Superficie promedio de explotación del rubro (hectáreas)	1,69	1,33
Número de cultivos en finca	10,4	9,9
Ingreso total de las familias en los últimos 12 meses (dólares)	3008	2671
Ingreso promedio por hectárea del rubro (dólares)	545	325

Fuente: Estimaciones con datos de la EPH 2005.

A través del cultivo del sésamo, el departamento de San Pedro obtiene un ingreso neto de entre US\$ 350 y US\$ 500 por hectárea en condiciones favorables de clima y mercado (precios internacionales), cifras que pueden aumentar si mejoran la calidad y productividad. Según datos de la EPH 2005, el ingreso promedio que se genera por medio del sésamo en pequeñas fincas comparables supera el ingreso promedio generado por el algodón en aproximadamente unos 200 US\$ al año, sin considerar las ventajas ecológicas y de salubridad de producir un bien que requiere menor uso de agroquímicos (lo cual al mismo tiempo reduce el costo de producción). Simulaciones realizadas con estos mismos datos señalan que si las pequeñas fincas productoras de sésamo cambiaran a la producción de algodón, por lo menos 1 de cada 10 de ellas caería en la pobreza o se agudizaría su carencia económica.

A fines del 2006, aparte de la empresa ShiroSawa, existían 6 otras empresas exportadoras de sésamo, que se habían sumado a la historia de éxito de la empresa pionera, que sigue manteniendo aproximadamente el 60% del mercado. El 99% de la producción paraguaya se exporta. Dos terceras partes van a Japón, el principal comprador en el mundo, y a la vez el más exigente en calidad. En todo el mundo se cultivan en forma casi estable aproximadamente 2,5 millones de toneladas de sésamo. Las exportaciones paraguayas representan apenas el 2% de este volumen.