

desarrollo productivo



E l mercado de tierras rurales en Paraguay

José R. Molinas Vega



NACIONES UNIDAS



Red de Desarrollo Agropecuario

Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial
Santiago de Chile, diciembre de 2000

Este documento fue preparado por José R. Molinas Vega, Consultor de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL con la colaboración de Thomas Masterson, candidato a Ph.D., Universidad de Massachusetts, Amherst. La realización de la encuesta a 300 fincas agropecuarias en 1999 que se utiliza intensivamente en este trabajo, no hubiera sido posible sin la colaboración del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y Diana Fletschner, quien coordinó los trabajos de campo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1367-P

ISBN: 92-1-321591-6

ISSN: 1020-5179

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.145

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. El contexto socioeconómico del sector rural	
Paraguay	9
1. El sector agropecuario en la economía paraguaya	9
2. Concentración del ingreso y pobreza en el Paraguay Rural.....	11
3. Concentración de la tierra y conflictos sociales	11
4. Tamaño de las fincas y productividad del factor tierra: un análisis econométrico.....	13
II. Caracterización del funcionamiento del mercado de Tierras en Paraguay	19
1. Las transacciones de tierras	20
2. Perfil de los actores y los determinantes de las transacciones de mercado	26
3. Determinantes y evolución del precio real de la tierra	35
III. El entorno jurídico del mercado de tierras rurales en Paraguay	39
1. Legislación relacionada a la tierra rural.....	39
2. Principales instituciones públicas en la implementación de la política agraria.....	46
IV. Hacia una agenda de reactivación del mercado de tierras	51
1. Medidas que tienden a eliminar los subsidios ligados a la tenencia de tierra	52
Bibliografía	57
Serie desarrollo productivo: números publicados	61

Índice de cuadros

Cuadro 1	Producto interno bruto por sectores.....	10
Cuadro 2	Estimaciones recientes de la pobreza rural en Paraguay	11
Cuadro 3	Familias sin tierra en 1989 y estadísticas de ocupaciones de tierras por departamentos	12
Cuadro 4	Determinantes de la productividad de la tierra.....	17
Cuadro 5	Características de las fincas y familias encuestadas.....	20
Cuadro 6	Cantidad de parcelas por formas de tenencia de tierra según departamento.....	22
Cuadro 7	Transacciones mercantiles.....	24
Cuadro 8	Motivos de venta de tierras.....	25
Cuadro 9	Condiciones de aparcería.....	26
Cuadro 10	Características de las fincas de acuerdo a su posición arrendataria	28
Cuadro 10a	Características de las fincas de acuerdo a su posición en contratos de aparcería	28
Cuadro 10b	Características de las fincas de acuerdo a su posición compradora	29
Cuadro 11	Participación en el mercado de tierras: regresiones logit multinomiales	31
Cuadro 12	Probit ordenado para participación en transacciones de arriendo	32
Cuadro 13	Probit ordenado para participación en transacciones de compra-venta.....	34
Cuadro 14	Los determinantes del precio de la tierra.....	35
Cuadro 15	Valorización real del precio de la tierra	37
Cuadro 16	Valores aproximado de mercado y valores imponibles en 1996	43
Cuadro 17	Leyes aprobadas por el parlamento	48
Cuadro 18	Subsidios otorgados y recibidos por la banca pública.....	49

Resumen

En Paraguay existe una clara relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de la finca. La implicancia de esta relación es la posibilidad de realizar redistribuciones eficientes, que aumenten el bienestar de la población en general, disminuya los niveles de pobreza y permita compensar adecuadamente a los dueños de las tierras a ser reasignadas.

Las dificultades de acceso a la tierra y los niveles de pobreza crecientes han generado un gran número de conflictos rurales a lo largo de los noventa. Estos conflictos de tierra implican gastos en seguridad que podrían eventualmente ser re-asignados a la producción agropecuaria, si existiese algún marco institucional alternativo que permita disminuir las probabilidades de conflictos.

La política gubernamental ha tratado de responder al problema del acceso a la tierra a través de la compra de tierras y la administración de tierras expropiadas sin mucho éxito. ¿Podría el mercado de tierras permitir concretar la potencial redistribución eficiente de tierra?

De las 300 transacciones registradas en tres encuestas en panel durante el periodo 1991-99 en los departamentos de Paraguari, San Pedro e Itapúa, aproximadamente dos tercios de la misma han sido transacciones de mercado. Dentro de las transacciones de mercado, más de dos tercios son transacciones permanentes de compra-venta. Las transacciones de aparcería corresponden a sólo un poco más del 10% del total de transacciones de mercado. Los conflictos de tierras limitarían las posibilidades de extensión de los contratos temporales

de tierra, como los arrendamientos y aparcerías, por el temor a que los derechos de propiedad puedan ser disputados con posterioridad.

Los resultados econométricos del informe señalan que los determinantes de las transacciones temporales son distintos a los de las transacciones permanentes. Una mayor proporción de dependientes disminuye la probabilidad de una transacción temporal. El tamaño de la propiedad se relaciona cuadráticamente a la probabilidad de una transacción permanente. Por otra parte, la edad del productor primario se asocia negativamente a la probabilidad de realizar una transacción de compra-venta.

Las unidades con productor primario de edad más avanzada tienden a perder control de parcelas de tierra otorgando las mismas en arriendo. Las parcelas que se toman en arriendo tienden a estar ubicadas a mayor distancia de caminos de todo tiempo y a tener una mayor calidad del suelo. Las unidades productivas con mejor calidad del suelo tienden a perder control de parcelas de tierra a través de la venta de las mismas. La extensión de la finca esta relacionada cuadráticamente con la posición neta de compra-venta de la unidad productiva.

La evaluación del funcionamiento actual del mercado de tierras nos señala que el mismo no tendría el dinamismo necesario como para permitir la potencial redistribución eficiente. Para generar las condiciones adecuadas para lograr una redistribución eficiente de tierras vía mercado, es necesario una serie de reformas institucionales tendientes a eliminar los subsidios ligados a la mera tenencia de tierras antes que a la producción, deben aumentar la seguridad jurídica de la propiedad y deben hacer atractivo el financiamiento de proyectos de colonización más abundantes.

Introducción

¿Puede un mercado de tierras rurales más dinámico en Paraguay propiciar una mejor asignación de la tierra, obteniendo mayores niveles de producción agropecuaria y menores niveles de pobreza rural? De ser esto posible, ¿Cuáles son las medidas necesarias para dinamizar el mercado de tierras en busca de este objetivo?

En el presente trabajo exploramos las preguntas recientemente mencionadas con base en análisis empíricos de la situación rural del Paraguay, y en revisiones de la legislación agraria y del funcionamiento del sector público. Los análisis empíricos utilizan intensivamente los datos recogidos en el último censo agropecuario de 1991, así como una serie de tres encuestas agropecuarias en panel realizadas a aproximadamente 300 unidades productivas en 1991, 1994 y 1999.

Los principales resultados de este estudio nos señalan que en la economía paraguaya, la más agraria de Sudamérica, caracterizada en los noventa por modestos resultados en términos de producción agropecuaria y una preocupante aceleración del crecimiento de la pobreza rural, existiría la posibilidad de realizar redistribuciones de tierras que logren simultáneamente mayores niveles de eficiencia económica y equidad social. Estas redistribuciones se podrían realizar vía un mercado de tierras rurales más dinámico, en un contexto en el que se ajusten los incentivos para la utilización productiva de la tierra, se eliminen las rentas ligadas a la mera tenencia de tierras (y no necesariamente a la producción agropecuaria), se mejore el sistema de financiamiento agropecuario, así como las garantías jurídicas hacia la propiedad.

Los análisis empíricos señalan igualmente que la titulación de tierras no tendría un efecto dinamizador de importancia en el mercado paraguayo de tierras rurales. Tampoco hemos observado que la diferencia de género del productor primario tenga un impacto importante en la determinación de la probabilidad de participar en el mercado de tierras.

La estructura del informe que consta de cinco grandes secciones y dos apéndices, es la siguiente: en la sección dos, analizamos el entorno socioeconómico del sector agrario en Paraguay. En esta sección evaluamos el papel del sector agropecuario en la economía nacional, los patrones de distribución del ingreso, la estructura de la tenencia de tierras, los niveles de pobreza y de conflictos sociales en el sector rural. Finalmente analizamos económicamente la relación existente entre tamaño de las fincas y la productividad de la tierra.

En la tercera sección caracterizamos el funcionamiento del mercado de tierras en Paraguay. En esta sección evaluamos las formas de tenencia de tierras, la propiedad formal e informal, así como los tipos y las frecuencias de transacciones de tierra. Analizamos el perfil de los participantes en el mercado de tierras y elaboramos modelos probabilísticos de la participación en el mercado de tierras y de la trayectoria de acumulación de este activo a través de operaciones de mercado. Finalmente, analizamos los determinantes del precio del suelo y la evolución de los precios reales en el periodo 1991-1999.

La cuarta sección esta destinada a la evaluación del entorno institucional del mercado de tierras en Paraguay. En esta sección evaluamos la legislación agraria y la organización del sector público. Finalmente, en la última sección se discuten las medidas de políticas y reformas institucionales que podrían facilitar una redistribución de tierras que aumente la eficiencia de la economía y reduzca los crecientes niveles de pobreza, vía mercado.

I. El contexto socioeconómico del sector rural paraguayo

La dinámica del mercado de tierras rurales esta condicionada por una parte por la estructura agraria y por los niveles de producción agropecuarios. Por otra parte, el grado y la efectividad de funcionamiento de los mercados de tierras determinan igualmente el patrón de acceso a la tierra, influenciando tanto la estructura agraria como el nivel de producción agropecuario. Para percibir más acabadamente las interdependencias entre el funcionamiento del mercado de tierras, la estructura agraria y los niveles de producción agrícola, en las secciones siguientes realizamos un breve recuento de las características principales del sector agropecuario dentro de la economía paraguaya, sus rasgos distributivos más importantes, y algunas consecuencias sociales y económicas de los mismos.

1. El sector agropecuario en la economía paraguaya

La economía paraguaya es la más agraria de Sudamérica, aproximadamente el 27% del PIB proviene del sector agropecuario (cuadro 1), así como más del 65% de las exportaciones registradas (BCP 1999). Igualmente el sector agropecuario absorbe aproximadamente un tercio de la mano de obra ocupada en Paraguay (DGEEC 1993, 1999).

El sector agropecuario en el periodo 1990-97 ha crecido a una tasa del 2,7% anual, inferior a la tasa del crecimiento del PIB de 2,9% en el mismo periodo (BCP 1998). Las tasas de crecimientos anuales de este sector han sido relativamente volátiles durante este período.

La estructura del sector agropecuario en 1997 estaba conformada en 60,8% por el sector agrícola, 28,6% por el sector ganadero, 10,1% por el sector forestal y 0,5% por el sector de caza y pesca (BCP 1998).

El sector agrícola ha fluctuado considerablemente en cuanto a tasas de crecimiento, en un rango de -4,4% en 1991 a 11,5% en 1995. La participación del sector agrícola se mantuvo en alrededor del 16% del PIB en los noventa, según el cuadro 1.

Cuadro 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES
(Porcentajes del PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bienes Agropecuarios	27.8	27.5	26.7	26.3	26.6	25.7	26.5	26.5	27.2
Sector Agrícola	17.5	17.2	16.0	15.5	16.0	15.1	16.1	16.0	16.5
Minería	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Industria	16.2	16.1	15.9	15.6	15.3	15.1	14.8	14.3	13.9
Construcciones	5.4	5.2	5.3	5.4	5.3	5.4	5.3	5.4	5.3
Electricidad	2.5	2.8	3.0	3.3	3.7	4.3	4.7	4.9	5.0
Agua y Servicios	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5
Transp. y Comunicaciones	4.6	4.6	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.8
Comercio y Finanzas	26.3	26.4	26.9	26.6	26.5	26.8	26.0	25.4	24.8
Gobierno General	4.5	4.5	4.5	4.8	4.8	5.0	5.1	5.5	5.7
Viviendas	2.6	2.6	2.6	2.8	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
Otros Servicios	9.3	9.4	9.5	9.6	9.4	9.4	9.2	9.4	9.4
En tasas de crecimiento									
Bienes Agropecuarios	7.7	2.2	-0.6	0.1	5.6	-0.6	8.1	1.3	5.3
Sector Agrícola	9.8	0.9	-4.4	-1.3	7.6	-3.0	11.5	1.1	5.8
Minería	5.8	3.7	5.0	5.0	-1.2	5.0	2.9	1.5	2.0
Industria	5.9	2.5	1.1	0.4	2.0	1.5	3.0	-2.2	-0.2
Construcciones	2.5	-0.9	3.0	5.0	2.7	3.6	4.0	3.0	1.0
Electricidad	6.4	14.2	10.5	12.8	14.0	21.0	15.0	6.0	4.5
Agua y Servicios	3.7	10.9	1.3	-3.3	15.2	17.0	12.0	7.0	-3.9
Transp. y Comunicaciones	4.8	3.7	5.0	2.5	3.4	3.9	3.5	2.5	3.8
Comercio y Finanzas	4.7	3.6	4.4	0.6	3.8	4.3	1.6	-1.0	0.2
Gobierno General	13.2	2.9	3.0	7.8	4.3	6.5	7.0	10.0	7.0
Viviendas	2.4	2.4	3.5	7.0	2.5	3.5	3.0	3.0	2.0
Otros Servicios	3.4	4.1	4.0	2.5	2.5	2.5	2.5	3.1	3.4
PIB Total	5.8	3.1	2.5	1.8	4.1	3.1	4.7	1.2	2.6

Fuente: Banco Central del Paraguay, 1998.

Los productos más importantes dentro del valor bruto de la producción del sector agrícola en 1997 fueron la soja (32%), la mandioca (15%), el maíz (11%), el trigo (7%), la caña de azúcar (4%) y el algodón (3%) (BCP 1998).

El algodón es el cultivo de renta más importante de la agricultura campesina (menos de 20 hectáreas). En 1991, año del último censo agrícola, el 71% de las hectáreas cultivadas de algodón correspondía a cultivos en fincas de menos de 20 hectáreas (MAG 1993). Los precios internos reales del algodón en rama declinaron constantemente en el periodo 1989-92 y a pesar de relativas mejorías en el periodo 1993-95, nunca lograron acercarse a los niveles de 1989 (BCP, 1998). A las dificultades de precios del algodón se le sumó la restricción crediticia a la producción algodoneira (Análisis del Mes, Noviembre 1995). El volumen de algodón producido para el periodo 1991-1997 decreció a una tasa del

22% anual. La soja, el cultivo empresarial que en 1991 concentraba el 91% del área sembrada en fincas mayores a 20 hectáreas, aumentó su producción en 17% anual en el mismo periodo. Esta diferencia en tendencias entre el cultivo campesino y el empresarial tienden a concentrar el ingreso al interior del sector rural.

2. Concentración del ingreso y pobreza en el Paraguay rural

La distribución del ingreso en Paraguay es una de las más desiguales de la región (Morley y Vos, 1998). Evidencia fragmentaria señala que la distribución del ingreso en el sector rural, empeoró en los noventa. La comparación realizada por Morley y Vos sobre la base de dos encuestas distintas, señala un aumento del Gini en la distribución del ingreso de 0.49 en 1992 a 0.57 en 1995 (Ibid:681). La concentración del ingreso rural volvió aumentar en el periodo 1995-98, medidos esta vez con datos comparables. De acuerdo a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, en el sector rural el Gini de la distribución del ingreso aumentó de .56 en 1995 a .61 en 1997/8 (DGEEC 1999).

El fenómeno detrás del aumento de la concentración del ingreso en el sector rural es evidentemente la crisis en la producción algodonera el cultivo campesino mencionada anteriormente, que coincide con un auge en la producción sojera el cultivo empresarial.

El sector más afectado por los procesos económicos de los noventa ha sido el de los productores algodoneros. La sobrevaluación cambiaria, la caída de los precios internacionales, la disminución de la productividad debido a la plaga del picudo, habría provocado una disminución significativa en sus ingresos. Como consecuencia de ello, en el sector rural la pobreza, y en especial la pobreza extrema, estaría creciendo en forma acelerada.

El cuadro 2 nos presenta los niveles recientes de pobreza y pobreza extrema en el sector rural. La pobreza rural habría crecido en 16,2% en el periodo 1995/98. En 1997/98 el 43% de la población rural vivía en condiciones de pobreza. La pobreza extrema, definida como los niveles de ingresos insuficientes para cubrir los gastos alimenticios de aproximadamente 2200 calorías/persona/día, ha crecido en 35% en el periodo 1995-98. En 1997/98, 29% de la población rural vivía en condiciones de pobreza extrema.¹

Cuadro 2
ESTIMACIONES RECIENTES DE LA POBREZA RURAL EN
PARAGUAY

(Incidencia de en porcentajes)

	1995	1997/1998
Pobreza	37,0	43,0
Indigencia	21,4	28,9

Fuente: Morley y Vos (1998:700) y DGEEC (1999)

3. Concentración de la tierra y conflictos sociales

La concentración del ingreso y los niveles de pobreza estarían estrechamente relacionados a un proceso de concentración de la tierra. Esta relación bien podría ser de mutua causalidad; es decir, una mayor concentración del activo tierra facilitaría la concentración de ingreso, y viceversa.

La concentración de la tierra ha ido en aumento en el periodo 1981-91, un periodo de menor adversidad para el cultivo campesino que 1992-98, pasando de un Gini de la tenencia de tierras de

¹ Un ejercicio de sistematización de los datos de encuestas anteriores a 1995 que permite la comparabilidad de los mismos fue realizado en Morley y Vos (1998). Los mismos señalan que la tendencia de los niveles de pobreza rural desde 1980 ha sido ascendente y a una tasa de crecimiento creciente.

0.89 en 1981 a 0.93 en 1991 (Molinas 1997). Entre las causas del aumento de los índices de concentración de la tierra se encuentran la existencia de subsidios crediticios a quienes poseen extensiones relativamente grandes de tierras, como analizamos más adelante, y la fragmentación de las tenencias de las pequeñas fincas familiares debido al rápido crecimiento demográfico en el sector rural. El crecimiento de la población rural en el periodo 1992-1998 fue del 3,2 por ciento según las estadísticas oficiales (DGEEC 1994,1999). Este proceso de concentración dificulta el acceso productivo a la tierra de la población campesina, generando los aumentos observados de los niveles de pobreza. Los pobres rurales se concentran en fincas con menos de 10 hectáreas, la mayoría de los observadores sostienen que con 10 hectáreas es posible producir lo suficiente como para salir de la pobreza (Morley y Vos 1998).

Estas dificultades de acceso a la tierra y los niveles de pobreza creciente han generado un gran número de conflictos rurales a lo largo de los noventa. En 1989 existían más de 110.000 familias campesinas sin tierra (cuadro 3). En este contexto, a partir del advenimiento del proceso de democratización en 1989, los campesinos iniciaron una masiva campaña de ocupaciones de tierra de manera a conseguir acceso a la misma. Desde febrero de 1989 a junio de 1996 se registraron más de 200 ocupaciones de tierra, que involucraron más de 600.000 hectáreas de tierra y 40.000 familias campesinas.

Cuadro 3

**FAMILIAS SIN TIERRA EN 1989 Y ESTADÍSTICAS DE OCUPACIONES DE TIERRAS
POR DEPARTAMENTOS**

Departamento	Número de familias sin tierra (1989)	Número de ocupaciones de tierras (1989-1996)	Hectáreas afectadas por las ocupaciones (1989-1996)	Familias involucradas en las ocupaciones (1989-1996)
San Pedro	26,817	41	110,638	6,609
Itapúa	25,000	19	64,191	7,107
Caaguazú	18,971	38	153,831	8,810
Alto Paraná	10,500	42	59,937	5,724
Cordillera	6,000	2	6415	605
Caazapá	5,000	15	30,372	1881
Guairá	4,598	11	28,097	1950
Misiones	4,318	8	39,774	891
Ñe'embucu	2,343	N/D	N/D	N/D
Concepción	1,695	9	33,407	2,565
Amambay	1,945	4	16,800	1,110
Canendiyú	1,505	11	54,420	2,284
Paraguarí	N/D	7	5,541	588
Presidente	805	N/D	N/D	N/D
Alto Paraguay	445	N/D	N/D	N/D
Boquerón	50	N/D	N/D	N/D
Total	110,262	207	597,008	39,519

Fuente: ABC 01/09/89 para la columna 2 y Análisis del mes 1989, Informativo campesino 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, y junio 1996 para las columnas 3-5. Las estadísticas sobre las ocupaciones de tierras están basadas en casos reportados en los periódicos y no son completas en términos de las hectáreas afectadas y las familias involucradas.

Las reacciones en contra las ocupaciones de tierras de los campesinos no han estado ausentes. En varias ocasiones, tropas conjuntas de operación de policías y militares reprimieron violentamente las ocupaciones (Análisis del Mes, Diciembre 1990). Entre 1989-1991, se produjeron más de 3000 arrestos relacionados al proceso de ocupación de tierras (Análisis del Mes, Diciembre 1989, Diciembre 1990, y Diciembre 1991). Se organizaron igualmente grupos civiles armados, contratados por los propietarios de las tierras, para disuadir a los campesinos

involucrados en las ocupaciones (Análisis del Mes, Diciembre 1990; Informativo Campesino, Diciembre de 1990). Como puede observarse los niveles de concentración de tierra y los de pobreza rural, que crean las condiciones para que los conflictos de tierra se propaguen, implican gastos en seguridad. Los recursos destinados a seguridad podrían eventualmente ser re-asignados a la producción de bienes y servicios que permita un crecimiento económico más sostenible, si existiese algún marco institucional alternativo que permita disminuir las probabilidades de conflictos.

Si se acepta la hipótesis de que con el acceso a 10 hectáreas de tierras, las familias campesinas pueden generar las actividades económicas suficiente como para salir de una situación de pobreza, para la eliminación de la pobreza rural se necesitarían redistribuir 1.100.000 hectáreas de tierras hacia los campesinos carentes (Morley y Vos, 1999). Este objetivo de redistribución de tierras representa aproximadamente el 2,8% de tierra rural en Paraguay, y aproximadamente el 11% de la superficie detentada por las explotaciones activas de 10.000 y más hectáreas registradas en el censo agropecuario de 1991.²

Las ocupaciones de tierra parecen ser la estrategia dominante en la redistribución de tierras en Paraguay. Una investigación periodística en el departamento de San Pedro, uno de los departamentos de mayor densidad campesina, señala que en el periodo 1989-97 se habilitaron 52 nuevas colonias de asentamientos campesinos por parte del Instituto de Bienestar Rural (IBR), el organismo gubernamental encargado de la implementación de la reforma agraria. De estas 52 colonias, sólo cuatro fueron originalmente planificadas por el IBR, las restantes 48 fueron el resultado de la legalización de ocupaciones campesinas (González Vera, 1997).

Si además de la habilitación de colonias por parte del IBR, se pudiese facilitar vía mercado el acceso productivo a la tierra por parte de las familias campesinas carentes de este recurso, se estaría contribuyendo a la estabilidad social y a la utilización más productiva de los recursos económicos involucrados en la represión a las ocupaciones. No obstante, nos queda el interrogante si una reasignación de una hectárea de tierra de una unidad productiva mayor, supongamos de 1000 hectáreas, a una menor de 10 hectáreas, aumentaría, disminuiría o mantendría constante el volumen de producción agropecuario. Para responder esta interrogante en la siguiente sección analizamos la relación entre el tamaño de la finca y la productividad de la tierra.

4. Tamaño de las fincas y productividad del factor tierra: un análisis econométrico

La literatura agraria señala frecuentemente la existencia de una relación inversa entre tamaño de la finca y productividad, especialmente la productividad de la tierra (Carter 1984, Cornia 1985, Dyer 1996, Ghose 1979, Newell et al. 1997, entre otros). De existir en Paraguay una relación inversa entre tamaño de la finca y productividad de la tierra, la reasignación de una hectárea de tierra de una unidad productiva mayor a 1000 hectáreas a una menor de 10 hectáreas, aumentaría el volumen de producción agropecuario.

Diversos factores podrían producir una relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad de la tierra. Algunas de ellas podrían ser las diferencias en intensidad de los cultivos elegidos por las pequeñas y las grandes fincas, diferencias en dotaciones de recursos de capital y trabajo por unidad de tierra, diferencias en calidad promedio de tierra, actitud rentista en las grandes extensiones y sobre explotación de recursos en las pequeñas. A continuación ofrecemos una breve revisión de la literatura que guiaran un análisis econométrico que pretende precisar mejor la relación entre tamaño de la finca y productividad de la tierra en Paraguay.

² Cabe señalar que en promedio, las ocupaciones de tierra han sido de 15 hectáreas por familia, según se desprende del cuadro 3, por lo que estos cálculos realizados en base a 10 hectáreas por familia pueden ser considerados relativamente conservadores.

Dyer (1996:112) señala que la relación inversa entre tamaño de la finca y productividad de la tierra se debe, por lo general, a un mayor uso de la tierra e intensidad de cultivos. Ciertamente que rendimientos decrecientes a escala podrían explicar la relación inversa, sin embargo existe abundante evidencia de la existencia de rendimientos constantes en la agricultura, aun después de la incorporación de tecnologías propias de la revolución verde (Carter 1984).

Varias son las posibles explicaciones de esta relación inversa. Ghose (1979), analizando el caso de la India, sostiene la hipótesis que la superioridad de las fincas pequeñas se debe fundamentalmente a la ausencia de tecnologías ahorradoras de trabajo, lo cual le confiere ventajas a las fincas pequeñas con abundante mano de obra, y sostiene que esta ventaja desaparecería con el progreso tecnológico (p.41-2). Similarmente para el caso de Rwanda, se ha constatado que las fincas pequeñas alcanzan una productividad de la tierra tres veces mayor, pero usan cuatro veces más mano de obra (Byiringiro y Reardon 1997). Cornia (1985) atribuye la mayor intensidad de uso de la mano de obra en fincas pequeñas al hecho que los pequeños productores se enfrentan el mercado de tierras con precios efectivos mayores. Esto incentiva a los pequeños productores a utilizar mano de obra más intensivamente por cada cultivo, a utilizar mano de obra para mejorar la tierra, a elegir cultivos más intensivos en mano de obra, y a utilizar más de su tierra disponible. Todos estos factores implican una mayor intensidad de utilización de recursos por unidad de tierra. Esta mayor utilización de recursos le otorga a los pequeños productores una ventaja en productividad sobre las grandes fincas.

Feder (1985) sostiene que la mayor utilización de mano de obra familiar contribuye a lograr la ventaja en productividad de las pequeñas fincas. La mano de obra familiar, argumenta, es más eficiente que el trabajo supervisado, esta más motivada que el trabajo contratado, y puede supervisar al contratado. Igualmente, debido a que el trabajo agrícola puede ser solo imperfectamente supervisado por causa de efectos climáticos estocásticos, la supervisión de la mano de obra contratada por trabajadores familiares es de central importancia. La mayor productividad de la mano de obra contribuiría a la relación inversa, puesto que en las fincas mayores, la mano de obra familiar esta más dispersa y por lo tanto los problemas de supervisión serían mayores (Frisvold, 1994:217-8).

Diferencias en calidad del suelo podría igualmente contribuir a la observada relación inversa. Carter (1984) señala que el argumento maltusiano de que mejor calidad de la tierra conduciría a una mayor densidad poblacional, implicaría que en regiones con mejor calidad del suelo, las fincas tiendan a ser menores debido a la mayor densidad poblacional. Por lo tanto, variables de calidad del suelo deberían ser incluidas en un análisis de la productividad de la tierra.

Finalmente, los riesgos inherentes en la agricultura generarían estrategias de diversificación distintas entre las pequeñas y las grandes fincas. Estas estrategias diferenciadas podrían explicar en parte la relación inversa. La carencia de seguros de cultivo y los riesgos de fluctuación en los precios de alimentos resultaría en una sobre-explotación de la mano de obra familiar en las fincas pequeñas lo que se manifestaría en la relación inversa (Barret 1996:197).

Basados en los argumentos brevemente resumidos recientemente, procederemos a analizar econometricamente la relación entre tamaño de la finca y productividad de la tierra en Paraguay. Los datos utilizados provienen principalmente del censo nacional agropecuario 1991, el último realizado en el país. A continuación se definen las variables que serán utilizadas, luego presentamos los resultados de la regresión y posteriormente discutimos brevemente los resultados y sus implicancias.

a) Definición de variables

Productividad de la tierra (P/H): Nuestra variable dependiente, es el resultado de dividir el volumen de producción en millones de guaraníes por el número de hectáreas de la finca.

Tierra (H): número de hectáreas que conforma la finca.

Producción (P): Producción en volumen físico multiplicado por sus precios. Los precios corresponden a los precios de mercado en Asunción y fueron obtenidos de la dirección de comercialización del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Ciertamente que si los precios relativos de los productos agrícolas difieren marcadamente entre regiones, el hecho de tomar sólo los precios de Asunción pueden sesgar nuestra medida de producción. No obstante, ante la carencia de precios agrícolas sistematizado regionalmente no tenemos otra opción que la de valorizar la producción con los precios de Asunción.

Calidad del Suelo: Un índice conformado sobre la base de los datos de calidad del suelo de la Dirección de Planificación del MAG. Los datos proveídos contienen los diferentes tipos de suelo en cada distrito, el área de cada tipo, y un índice de productividad de cada tipo. Sobre la base de estos datos se genero un índice del 0 al 1, donde uno es el de mayor productividad.

Seguridad en la tenencia: Es la suma ponderada del área operada por cada finca bajo las distintas formas de tenencia. Las ponderaciones utilizadas fueron las siguientes: con título formal=1; con título provisorio=0.8; rentadas o en aparcería=0.5; tierra fiscal ocupada=0.33; tierra privada ocupada=0.2. Para cada finca el porcentaje de tierra operada bajo cada forma de tenencia fue multiplicada por estas ponderaciones, dando por resultado un índice de 0 a 1 (la forma de tenencia más segura).

Porcentaje Titulada: Es el porcentaje de tierra titulada del total de tierra operada.

Trabajo Familiar: Participación del trabajo familiar en el total de trabajo. El total de trabajo efectivo por persona disponible en la finca. Es calculado utilizando distintas ponderaciones por trabajo de acuerdo a su edad y condición (familiar o contratado permanente o temporal). Se utiliza las ponderaciones de edad sugeridas en Deere y de Janvry (1979): edad de 18-59=1, 13-18 y 60-65=0.8, menor de 13 y 66-75=0.5, y los mayores a 75=0.3. Los trabajadores permanentes fueron asignados una ponderación de 0.75, y los temporales 0.25.

Parcelas: El número de parcelas que conforma la finca. Una medida de fragmentación.

Educación: Años de educación del productor principal

Género: El género del producto primario, 1=masculino y 0=femenino

Edad: Edad del productor primario.

Asistencia crediticia: Una variable muda que toma el valor de 1 se el productor recibió asistencia crediticia de cualquier índole y 0 de otra forma.

Crédito Informal: Una variable muda que toma el valor de 1 si el productor recibió créditos informales y 0 de otra forma.

Revolución Verde: El número de las tecnologías propias de la revolución verde (ejemplos: fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, inseminación artificial) que la finca utiliza.

Conservación: El número de técnicas de conservación del suelo utilizadas

Asistencia técnica: Una variable muda que toma el valor de 1 si recibio asistencia técnica y 0 de otra forma.

Cooperativa: Una variable muda que toma el valor de 1 si pertenece a una cooperativa y 0 de otra forma.

Agua: Una variable muda que toma el valor de 1 si dispone de agua en la finca y 0 de otra forma.

Colonización: Una variable muda que toma el valor de 1 si la finca se encuentra en los departamentos de Caaguazú, San Pedro y Concepción, y 0 de otra forma.

Frontera: Una variable muda que toma el valor de 1 si la finca se encuentra en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyu y Amambay, y 0 de otra forma.

b) Los resultados

El cuadro 4 presenta distintas especificaciones de modelos que tratan de explicar la productividad de la tierra. Los mismos relacionan la productividad de la tierra con el tamaño de la finca, controlando por la calidad de la tierra, el número de parcelas, la seguridad de la tenencia, las características del productor primario, el porcentaje de mano de obra familiar, la ubicación de la finca, su acceso a asistencia técnica y crediticia, la utilización de técnicas de conservación del suelo y si el productor es miembro o no de una cooperativa. La estimación presenta su significancia estadística estimada de acuerdo al test de White (1980) para heterocedasticidad.

Los resultados señalan una clara relación inversa entre la productividad de la tierra y el tamaño de la finca. Esta relación es bastante robusta y se mantienen en las cinco especificaciones alternativas del cuadro 4. Este resultado nos señala que reformas institucionales que faciliten la reasignación de tierras hacia fincas menores contribuiría tanto a un aumento de la producción agrícola como a la disminución de los niveles de pobreza. El Paraguay tiene la posibilidad de realizar redistribuciones eficientes, que aumenten el bienestar de la población en general, disminuya los niveles de pobreza y permita compensar a los dueños de las tierras a ser reasignadas. Afortunadamente, la problemática relación de intercambio entre eficiencia y equidad no sería una barrera en Paraguay para la erradicación de los niveles de pobreza rural.

Los resultados del cuadro 4 nos señalan igualmente que la condición jurídica de la finca tiene efectos ambiguos sobre la productividad de la tierra. El porcentaje de superficie titulada se relaciona negativamente con la productividad de la tierra. Mientras que la variable seguridad en la tenencia presenta coeficientes positivos y estadísticamente significativos en dos especificaciones, negativo y estadísticamente significativo en una y no estadísticamente distinto de cero en otra.

Las fincas con mujeres como productor primario parecen tener una mayor productividad de la tierra, a juzgar por los coeficientes negativos y estadísticamente significativos asociados a la variable genero en cuatro de las cinco especificaciones presentadas en el cuadro 4.

Similarmente, los productores organizados obtienen una mayor productividad de la tierra, según se observa en las cinco especificaciones del cuadro 4.

Un mercado de tierras dinámico puede ser de vital importancia en este proceso de redistribución eficiente, como el que sería posible lograr en Paraguay. Por ello en las próximas secciones analizaremos las características fundamentales del mercado de tierra en Paraguay en la década del noventa.

Cuadro 4
DETERMINANTES DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA

(Estadístico t en paréntesis)

Especificación	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variable Dependiente	LN(P/H)	P/H	LN(P/H)	LN(P/H)	LN(P/H)
Constante	13.10*** (941.2)	833407*** (8.3)	13.12*** (943.9)	13.1*** (955.6)	13.5*** (1123.5)
LN (Tierra (H))	-0.655*** (-438.2)		-0.65*** (-437.6)	-0.653*** (-438.3)	-0.67*** (-456.9)
Tierra (H)		-37.2** (-2.2)			
Calidad del suelo	0.45*** (36.6)	773988*** (8.7)	0.46*** (37.2)	0.456*** (37.0)	0.469*** (37.8)
Seguridad en la tenencia	0.022*** (3.6)	-94643** (-2.2)	0.017** (2.9)		0.005 (0.84)
Porcentaje titulada				-0.012*** (-3.0)	
Parcelas	0.051*** (18.4)	-130753*** (-6.6)	0.051*** (18.1)	0.051*** (18.4)	0.055*** (19.6)
Agua	0.085*** (17.9)	-235623*** (-6.9)	0.08*** (17.5)	0.0889*** (18.6)	0.093*** (19.5)
Educación	0.024*** (14.4)	32337*** (2.7)	0.023*** (13.9)	0.024*** (14.7)	-0.022*** (-30.6)
(Educación) ²	-0.004*** (-34.8)	1510.9 (1.7)	-0.004*** (-34.8)	-0.004*** (-34.9)	
Genero	-0.28*** (-44.2)	161439*** (3.4)	-0.29*** (-44.454)	-0.28*** (-43.9)	-0.32*** (-49.7)
Edad	0.020*** (51.9)	24610*** (8.7)	0.026*** (52.2)	0.020*** (51.8)	0.002*** (21.6)
(Edad) ²	-0.00021*** (-46.9)	-270.7*** (-8.6)	-0.0002*** (-47.59)	-0.0002*** (-46.34)	
Trabajo familiar	-0.28*** (-39.9)	373703*** (7.4)	-0.29*** (-41.2)	-0.284*** (-40.1)	-0.303*** (-42.4)
Crédito informal	0.084*** (17.5)	-67947** (-1.96)		0.0829*** (17.2)	0.095*** (19.5)
Asistencia crediticia	0.147*** (20.9)	-180757*** (-3.6)	0.1167*** (17.05)	0.149*** (21.1)	0.164*** (23.1)
Cooperativa	0.116*** (12.7)	502102*** (7.6)	0.111*** (12.1)	0.118*** (12.9)	0.117*** (12.7)
Asistencia técnica	0.021*** (3.4)	-104963** (-2.3)	0.027*** (4.3)	0.0219*** (3.48)	0.02*** (3.16)
Conservación	0.19*** (64.8)	-183007*** (-8.6)	0.195*** (65.29)	0.193*** (64.8)	0.197*** (65.8)
Revolución verde	0.25*** (132.2)	-170462*** (-12.5)	0.26*** (141.6)	0.252*** (132.1)	0.266*** (139.3)
Colonización	0.022*** (4.8)	-570760*** (-17.5)	0.035*** (7.7)	0.021*** (4.67)	0.035*** (7.6)
Frontera	0.17*** (29.9)	-755707*** (-18.3)	0.18*** (31.1)	0.17*** (29.6)	0.185*** (31.2)
F	13564.09	84.508	14285.06	13563.69	14728.45
R²-ajustado	0.4785	0.0056	0.4779	0.4785	0.4713

Nota: **Estadísticamente significativo al 5%, y al ***1%



II. Caracterización del funcionamiento del mercado de tierras en Paraguay

Nuestra caracterización del funcionamiento del mercado de tierras en Paraguay estará basada en el análisis de una serie de encuestas en panel que incluyen aproximadamente a 300 fincas rurales. Esta encuesta fue originalmente realizada por el Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin, Madison y el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES) de Asunción en 1991. En 1994, investigadores de la Universidad de Wisconsin y del CPES volvieron a entrevistar a las mismas unidades productivas, siempre que las mismas hayan permanecido en sus localidades. En caso contrario se entrevistó a los productores que se encontraban utilizando aunque sea en forma parcial las parcelas originales. En 1999, para la realización de este informe y dentro de un convenio con el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura, se volvió a entrevistar a las quienes se encontraban utilizando las 300 fincas originales.

El cuestionario utilizado en la tercera encuesta, realizada entre abril y mayo de 1999, se encuentra en el apéndice de este informe. Las características y metodología de selección de la muestra en la primera encuesta de 1991 se describen en Carter y Galeano (1995:75-76). En este trabajo señalan que para la selección de la muestra se dividió la región Oriental en tres zonas: (i) la minifundiaria, donde las fincas son muy pequeñas y el suelo está agotado, (ii) la de colonización, donde la densidad poblacional aumentó debido a la política gubernamental de colonización interna en las décadas del sesenta y setenta, y (iii) la

fronteriza, productora en forma mecanizada de soja y trigo primordialmente, con alta proporción de inmigrantes extranjeros. Para la selección de la muestra se eligió un departamento en cada zona: Paraguari en la minifundiaria, San Pedro en la de colonización, e Itapua en la fronteriza. Para asegurar una adecuada representatividad de la muestra, el marco muestral fue dividido en estratos según el tamaño de la finca. Posteriormente, a través de muestreos polietapicos fueron seleccionados aproximadamente 100 fincas en cada departamento. Las grandes fincas están sobre representadas con relación a su participación en la población total. En el cuadro 5 se presentan las características de las fincas entrevistadas en 1991, que fueron la base para las encuestas posteriores.

Cuadro 5

CARACTERÍSTICAS DE LAS FINCAS Y FAMILIAS ENCUESTADAS

Departamento y tamaño de la finca	Número de fincas	Tamaño de las fincas	Edad del productor primario	Años en la finca	Tamaño de la familia	Hectáreas por persona
San Pedro	84	14,3	45,6	16,9	6,1	2,6
0-5 has.	20	3,5	40,6	11,5	5,1	0,9
5-10 has.	29	8,9	44,2	20,4	6,2	1,5
10-20 has.	24	16,0	44,7	15,2	6,4	2,2
20-50 has.	8	31,4	59,0	25,1	6,3	4,5
>50 has.(1)	3	77,8	63,3	31,3	6,0	15,0
Itapua	123	58,9	46,1	12,5	6,1	4,0
0-5 has.	24	3,1	37,3	10,5	5,5	0,7
5-10 has.	33	8,5	46,3	12,3	6,3	1,4
10-20 has.	16	16,4	52,1	11,8	5,9	2,3
20-50 has.	19	32,2	46,4	15,9	7,3	4,7
>50 has.(1)	33	193,8	46,1	15,8	5,4	42,3
Paraguay	93	16,1	54,8	24,6	4,8	2,6
0-5 has.	38	2,8	51,8	21,1	4,5	0,8
5-10 has.	19	7,7	58,7	28,8	4,2	2,3
10-20 has.	18	14,8	53,0	24,7	5,5	3,1
20-50 has.	13	30,6	61,8	34,8	6,1	5,3
>50 has.(1)	5	116	62,8	23,2	7,2	16,2

Fuente: Carter y Galeano (1995:80)

Sobre la base de estas encuestas, y para proporcionar una adecuada caracterización de los rasgos más resaltantes del funcionamiento del mercado de tierras rurales en Paraguay, se analizan a continuación la evolución de las transacciones de tierra a lo largo de los noventa, el perfil de los agentes intervinientes en estas transacciones y los determinantes y evolución del precio del suelo rural.

1. Las transacciones de tierras

Para obtener una adecuada caracterización de las transacciones de tierra, en esta sección analizamos la evolución de las formas de tenencia en los noventa sobre la base de las encuestas en panel en estos tres departamentos seleccionados. Primeramente, evaluamos la evolución de la tenencia formal e informal, para luego caracterizar las transacciones que tuvieron lugar dentro de la tenencia formal de tierras.

a) Formas de tenencias

Nuestra categorización de la tenencia formal e informal de tierra, antes que centrarse en la formalización legal del contrato de tenencia, tienen por elementos distintivos (i) la claridad de los derechos de propiedad sobre la parcela y (ii) el respeto a estos derechos de propiedad. Así por ejemplo, un contrato de arrendamiento consuetudinario que no esté formalizado por un contrato

escrito, es considerado como una tenencia formal si el arrendatario reconoce el derecho de propiedad a otro agente y formaliza este reconocimiento de propiedad con el pago de una renta por la parcela. Con base a esta categorización de la tenencia de tierras, consideramos como tenencias formales a las parcelas con títulos definitivos de propiedad, aunque la propiedad sea compartida en condominio, a las parcelas con título provisional, a las arrendadas, a las tomadas bajo contrato de aparcerías y a las recibidas en préstamos. Las tenencias informales de parcelas son las tierras fiscales y privadas ocupadas sin autorización expresa del propietario. Esta definición de tenencia formal e informal es importante en el contexto paraguayo donde los conflictos por la tierra han sido considerables a lo largo de los noventa. Un mayor grado de informalización en la tenencia nos estaría indicando mayores conflictos de tierra potenciales. El cuadro 6 presenta la distribución de la tenencia de tierras formales e informales a lo largo de los noventa en tres áreas distintivas de la región oriental paraguaya.

Cuadro 6
CANTIDAD DE PARCELAS POR FORMAS DE TENENCIA DE TIERRA SEGÚN DEPARTAMENTO
(en porcentajes)

Forma de tenencia	Area fronteriza Itapúa			Area minifundaria Paraguari			Area de colonización San Pedro			Total		
	1991	1994	1999	1991	1994	1999	1991	1994	1999	1991	1994	1999
	Tenencia formal	68.5	72.4	86.7	70.6	57.2	78.2	57.5	71.6	62.6	66.4	67.1
Titulada de su propiedad	23.2	44.9	54.3	21.9	30.7	43.5	6.8	39.7	43.9	18.7	38.9	48.9
Condominio	1.5	2.3	13.8	0.9	7.2	10.5		6.9	1.9	0.9	5.0	10.0
Dueño sin título definitivo	12.1	4.2	7.1	3.9	5.4	11.3	10.9	6.9	13.1	9.3	5.2	9.7
Tomada en arrendamiento	4.9	5.6	5.2	10.8	1.2	0.8	6.4	3.4	1.9	7.1	3.6	3.2
Tomada en aparcería	7.9	6.1	1.9	12.6	1.8	2.4	1.1			7.7	3.2	1.6
Recibida en préstamo	18.9	9.3	4.3	20.4	10.8	9.7	32.3	14.7	1.9	22.7	11.1	5.2
Tenencia informal	31.5	16.4	9.0	29.4	28.9	21.0	42.5	25.0	36.4	33.6	22.6	19.0
Tierra fiscal solicitada a IBR	4.5	14.5	7.1	4.8	22.9	12.9	4.5	6.9	17.8	4.6	15.5	11.3
Tierra fiscal ocupada sin solicitar	0.9	1.9	1.4	2.4	6.0	7.3	9.8	17.2	13.1	3.6	6.9	5.9
Tierra ocupada con dueño desconocido	0.2	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.8	0.0	2.8	0.6	0.0	0.7
Tierra particular ocupada sin autorización	0.2	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	3.8	0.9	1.9	1.3	0.2	0.5
Otros formas de tenencia informales	25.7	0.0	0.5	20.4	0.0	0.8	23.7	0.0	0.9	23.6	0.0	0.7
No especificado	0.0	11.2	4.3	0.0	13.9	0.8	0.0	3.4	0.9	0.0	10.3	2.5
Total	100.0	100	100	100	100	100	100	100.0	100	100	100	100

Observamos de la muestra en panel que se produce una rápida formalización de la tenencia en el departamento de Itapúa, perteneciente a la región de frontera. En las otras dos regiones el proceso de formalización de la tenencia no es sostenido. No obstante, en ambas regiones el porcentaje de parcelas en tenencia formal a fines de los noventa era mayor que las que se encontraban en esa condición a principios de la década.³ Dentro de las parcelas bajo tenencia formal, notamos un considerable aumento en las parcelas con títulos definitivos, lo cual nos estaría indicando la existencia de una relativamente dinámica campaña de titulación. Es igualmente llamativo, lo sostenido de la reducción en las tierras recibidas en préstamo y las tomadas en aparcerías por las fincas encuestadas. En los departamentos de Paraguari y San Pedro observamos igualmente reducciones sostenidas en las parcelas arrendadas.

b) Tipos de transacciones de tierra: mercantiles y no mercantiles

Las diversas transacciones de parcelas que configuran la estructura de la tenencia de tierra en un momento dado, pueden ser clasificadas en transacciones de mercados y transacciones no mercantiles. Lo distintivo de las transacciones de mercado, en una acepción restringida, es la asignación de tierras con base a un precio monetario o en productos. Las transacciones no mercantiles asignan tierra con base a otros criterios distintos del precio. Basado en esta clasificación de las transacciones, consideraremos transacciones de mercado a las compra-ventas, los arriendos y las transacciones de aparcería. No son transacciones de mercado las cesiones gratuitas, las prestadas, y las heredadas.

El cuadro 7 presenta los tipos de transacciones y sus respectivas frecuencias. De las 300 transacciones registradas en las tres encuestas en panel durante el periodo 1991-99, aproximadamente dos tercios de la misma han sido transacciones de mercado. Dentro de las transacciones de mercado, más de dos tercios son transacciones permanentes de compra-venta.⁴ Las transacciones de aparcería corresponden a sólo un poco más del 10% del total de transacciones de mercado. Dentro de las unidades encuestadas en las tres tomas, ninguna finca encuestada en el departamento de San Pedro se había involucrado en una transacción de aparcería. Entre las transacciones no mercantiles, los préstamos de tierras representan el 45 por ciento de las transacciones en esta categoría. Probablemente, los conflictos de tierras limitarían las posibilidades de extensión de los contratos temporales de tierra, como los arrendamientos y aparcerías, por el temor a que los derechos de propiedad puedan ser disputados con posterioridad.

³ Lastimosamente las encuestas de 1994, incluyen un porcentaje de respuestas No sabe/No contesta de más del 10% para el caso de Itapúa y Paraguari.

⁴ El cuadro de transacciones de tierras por tipo, departamento y año se encuentra en el anexo 1.

TRANSACCIONES MERCANTILES

(1) Transacciones mercantiles										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Itapúa (Frontera)	8	22	38	12	9	9	8	16	7	129
Paraguarí (Minifundaria)	1	5	11	2	2	1	2	5	0	29
San Pedro (Colonización)	4	5	12	4	3	3	2	4	1	38
Sub-total (1)	13	32	61	18	14	13	12	25	8	196
(2) Transacciones no mercantiles										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Itapúa (Frontera)	6	15	9	4	0	2	3	0	1	40
Paraguarí (Minifundaria)	5	19	11	1	2	2	1	1	0	42
San Pedro (Colonización)	2	7	7	3	0	1	1	2	0	23
Total (1)+(2)	26	73	88	26	16	18	17	28	9	301
Transacciones mercantiles										
	1991-1999									
	Transitorias									
Itapúa (Frontera)	74									
Paraguarí (Minifundaria)	16									
San Pedro (Colonización)	32									
	Permanentes									
	74									
	13									
	6									
	74									

Los años 1992 y 1993 fueron particularmente dinámicos para las transacciones de tierra mercantiles dentro de nuestra muestra de fincas. Las transacciones de mercado efectuadas en esos dos años representan casi la mitad de las registradas en el periodo 1991-99. Es difícil precisar el motivo de este mayor dinamismo. Uno podría pensar que fue debido a un mayor crecimiento económico; sin embargo, el sector agropecuario creció sólo en 0,1% en 1992, pero 5,6% en 1993. Las transacciones de mercado muestran una clara tendencia a la baja desde 1993. Sólo en el año 1998 se observa un aumento en las transacciones mercantiles.

Los motivos de venta de tierras se sintetizan en el cuadro 8. Con las excepciones de los departamentos de San Pedro e Itapúa en 1991, en la generalidad de los casos las ventas de tierras por razones no directamente ligadas al proceso productivo son las que dominan. Consideramos como razones directamente relacionadas al proceso productivo, las ventas de parcelas por baja rentabilidad, y las realizadas para comprar o tecnificar otras parcelas.

Cuadro 8
MOTIVOS DE VENTA DE TIERRAS
(en porcentajes)

	Area fronteriza Itapúa			Area minifundiaría Paraguari			Area de colonización San Pedro		
	1999	1994	1991	1999	1994	1991	1999	1994	1991
Motivos relacionados al proceso productivo	15.4	14.3	53.7	0.0	0.0	30.8	0.0	20.0	60.0
Motivos no relacionados al proceso productivo	30.8	57.1	35.2	80.0	85.7	69.2	100.0	40.0	33.3
No contesta indeterminado	53.8	28.6	11.1	20.0	14.3	0.0	0.0	40.0	6.7
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

De las aproximadamente 90 compras tierras que tuvieron lugar a lo largo del periodo 1991-99, según los reportes de las encuestas de 1994 y 1999, sólo 20 han sido financiadas, de las cuales sólo cinco han sido financiadas por instituciones bancarias. De los cinco bancos que financiaron compras de tierra a los entrevistados, una transacción fue financiada por el Banco Nacional de Fomento (el banco público) y los cuatro restantes por bancos privados. Los plazos de financiamientos bancarios fueron de dos a cuatro años. Estos datos sugieren la escasa disponibilidad de financiamiento a bajo costo para la adquisición de tierras, (suponiendo que el financiamiento bancario es realizado a tasas más competitivas que financiamientos alternativos), y a plazos muy cortos. La banca oficial a través del BNF tendría una participación marginal en el financiamiento a la adquisición de inmuebles rurales.

Las condiciones de aparcería se detallan en el cuadro 9. Observamos que los contratos promedios de aparcería en las fincas encuestadas en Itapúa y Paraguari en 1994 y 1999, establecen que los aparceros deben aportar más del 95% de la mano de obra en la siembra y cuidados culturales, aproximadamente el 85% de los gastos en insumos y de la mano de obra en época de cosecha, y les corresponde en promedio el 55% de lo producido.

Cuadro 9
CONDICIONES DE APARCERIA
(En porcentajes)

Promedios de 1994 y 1999						
	Area fronteriza Itapua		Area minifundiaria			
	Aparcero	Dueño	Paraguari		General	
	Aparcero	Dueño	Aparcero	Dueño	Aparcero	Dueño
Mano de Obra	92	8	100	0	96	4
Compra de Insumos	79	21	87.5	12.5	83.25	16.75
Trabajos de cosecha	89.5	10.5	81	19	85.25	14.75
Productos Obtenidos	55	45	55	45	55	45

2. Perfil de los actores y los determinantes de las transacciones de mercado

a) Perfiles descriptivos

Los cuadros 10a, 10b y 10c nos presentan el promedio de ciertas variables seleccionadas para las familias clasificadas de acuerdo a su posición con relación a determinadas transacciones mercantiles de tierras, sobre la base de la encuesta realizada en 1999. Estos datos nos señalan que quienes acceden a parcelas de tierra como arrendatarios tienen un tamaño familiar mayor, con mayor número de adultos, el sexo del productor primario es principalmente masculino, los adultos en el hogar –incluido el productor primario- son relativamente más jóvenes, el grado de instrucción del productor primario y de los otros adultos en el hogar es superior a los que no arriendan y a los rentistas, tienen menor acceso a créditos formales⁵ y a capacitación técnica, acceden a tierras más cercanas a caminos de todo tiempo, que tienen mayores precios por hectáreas estimados, este segmento de familias tienen un menor número de fuentes de ingreso no agropecuarios, así como un menor porcentaje de tierras tituladas.

Los que acceden a tierras como aparceros tienen un tamaño familiar menor, los adultos en el hogar incluido el productor primario- son relativamente más jóvenes, el grado de instrucción del productor primario y de los otros adultos en el hogar es inferior a los no aparceros, acceden a tierras más lejanas a caminos de todo tiempo, que tienen mayores precios por hectáreas estimados.

Los que acceden a tierras en forma permanente vía compras de parcelas tienen un tamaño familiar mayor, con mayor número de adultos, el sexo del productor primario es principalmente masculino, los adultos en el hogar -incluido el productor primario- son relativamente más jóvenes, el grado de instrucción del productor primario y de los otros adultos en el hogar es superior a los no compradores, tienen una mayor proporción de acceso a créditos formales y a capacitación técnica, y adquieren tierras más lejanas a caminos de todo tiempo, que tienen menores precios por hectáreas estimados.

⁵ El acceso al crédito formal en este cuadro se refiere al acceso a cualquier tipo de crédito desde una institución financiera pública o privada del sector formal. Incluye créditos para la compra de insumos, cuidados culturales, así como los créditos relacionados a compras de tierra, que como señalamos recientemente son créditos muy escasos.

Cuadro 10

CARACTERÍSTICAS DE LAS FINCAS DE ACUERDO A SU POSICIÓN ARRENDATARIA

	Rentistas n=12	No arriendan n=271	Arrendatarios n=15	Promedio General n=298
Tamaño familia (en número de personas)	4.67	5.26	6.07	5.28
Proporción familias con productor principal masculino	0.92	0.93	1.00	0.93
Edad del jefe (en años)	65.50	53.20	45.93	53.33
Edad de adultos (>=18 años)	49.41	44.31	35.56	44.00
Grado de instrucción jefe (en años de escolaridad)	3.08	4.31	4.67	4.28
Grado de instrucción promedio adultos (en años de escolaridad)	3.86	5.03	5.56	5.01
Compra neta de tierras (en hectáreas)	10.00	623.83	30.00	663.83
Acceso a cualquier tipo de crédito formal (en porcentaje)	58%	46%	27%	46%
Acceso a capacitación técnica (en porcentaje)	17%	10%	7%	10%
Distancia (en kilómetros)	26.21	25.05	24.66	25.08
Valor estimado de tierra por hectáreas (millones de Guaraníes)	2.78	2.67	3.78	2.73
% de tierra titulada	78%	77%	73%	77%
Razón (superficie titulada/ superficie total)	.78	.77	.73	.77
Ingreso extra-agropecuario (en porcentaje)	58%	45%	27%	45%
Número de adultos (promedio de personas por familia)	3.08	2.83	3.47	2.88

Los perfiles descriptivos de quienes acceden a parcelas de tierra a través de transacciones de mercados, realizados sobre la base de las informaciones presentadas en los cuadros 10 (a, b y c), nos proporcionan una primera aproximación de las variables que pudieran estar asociadas a los agentes con mayor probabilidad de acceder a tierra vía mercado. No obstante, este enfoque descriptivo adolece de severas limitaciones, entre las que se destacan las siguientes: (i) nuestro desconocimiento si las diferencias son estadísticamente significativas, (ii) en base a esta diferencia de promedios no podemos inferir relaciones causales y (iii) no se controla por los otros factores que puedan afectar simultáneamente las decisiones de realizar una transacción de tierra. Más concretamente, estas limitaciones se manifiestan en la imposibilidad de ofrecer una adecuada explicación del impacto de la distancia a caminos de todo tiempo sobre la decisión de dar o tomar tierras en aparcería, manteniendo controladas la variables demográficas y familiares. Igualmente la variación de las estimaciones de precios de tierra entre los distintos individuos, no puede precisarse satisfactoriamente pues no se controla por las áreas geográficas donde se realizaron las estimaciones de las parcelas.

Cuadro 10a

**CARACTERÍSTICAS DE LAS FINCAS DE ACUERDO A SU POSICIÓN EN CONTRATOS
DE APARCERÍAS**

	Dueños de la tierra	Número de participantes	Aparceros n = 7
Tamaño familia (en número de personas)	5.25	5.29	5.00
Proporción familias con productor principal masculino	1.00	0.93	1.00
Edad del jefe (en años)	49.50	53.45	50.71
Edad de adultos (>=18 años)	45.30	44.03	42.10
Grado de instrucción jefe (en años de escolaridad)	3.00	4.32	3.29
Grado de instrucción promedio adultos (en años de escolaridad)	4.10	5.05	3.90
Compra neta de tierras (en hectáreas)	0.00	662.83	1.00
Acceso a cualquier tipo de crédito formal (en porcentaje)	3.00	265.0	6.00
Acceso a capacitación técnica (en porcentaje)	.25	.10	0.0
Distancia (en kilómetros)	5.95	25.27	28.00
Valor estimado de tierra por hectáreas (millones de guaraníes)	1.37	1.88	4.78
Tierras tituladas (en porcentajes de la superficie total)	26%	77%	31%
Ingreso extra-agropecuario (en porcentaje)	25%	45%	43%
Número de adultos (promedio de personas por familia)	2.50	2.88	2.86

Cuadro 10b

**CARACTERÍSTICAS DE LAS FINCAS DE ACUERDO A SU POSICIÓN
COMPRADORA**

	Vendedores n = 17	Números participantes n = 258	Compradores n = 23
Tamaño familia (en número de personas)	4.76	5.30	5.39
Proporción familias con productor principal masculino	1.00	0.92	0.96
Edad del jefe (en años)	51.94	53.79	49.22
Edad de adultos (>=18 años)	45.86	44.27	39.82
Grado de instrucción jefe (en años de escolaridad)	4.41	4.23	4.70
Grado de instrucción promedio adultos (en años de escolaridad)	3.72	4.09	4.94
Compra neta de tierras (en hectáreas)	5.50		658.33
Acceso a cualquier tipo de crédito formal (en porcentaje)	0.94	0.91	1.00
Acceso a capacitación técnica (en porcentaje)	0.12	0.09	0.22
Distancia (en kilómetros)	18.42	24.68	34.48
Valor estimado de tierra por hectáreas (millones de guaraníes)	3.6	1.83	1.96
Tierras tituladas (en porcentajes de la superficie total)	88%	77%	77%
Ingreso extra-agropecuario (en porcentaje)	0.24	0.48	0.26
Número de adultos (promedio de personas por familia)	2.47	2.90	2.96

Para superar estas limitaciones en las siguientes secciones presentamos análisis econométricos que nos permite (i) modelar las relaciones causales y probar estadísticamente hipótesis con relación al impacto en la probabilidad de realizar transacciones de tierras de las distintas variables y (ii) explicar más precisamente los determinantes del precio de la tierra, al tiempo de controlar por otras variables que estarían afectando estas variables dependientes en forma simultánea.

b) Los análisis de regresiones

En esta sección analizaremos dos conjuntos de regresiones de manera a explorar mas sistemáticamente el perfil de las unidades productivas que participan en el mercado de tierras. En primer lugar, nos interesa saber cuales son las características de las unidades productivas con mayor probabilidad de realizar algún tipo de transacciones en el mercado de tierras, sean estas temporales (contratos de arriendos y aparcerías) o permanentes (contratos de compra-venta). Igualmente, nos interesa conocer dentro de un determinado tipo de transacción de mercado, como los arriendos o compras-ventas, cuales son las características de las unidades con mayor probabilidad de ganar (o perder) control productivo sobre parcelas de tierra.

A continuación se definen las variables a ser utilizadas en nuestro análisis de regresión:

Definición de variables

Transacciones: Es una variable cualitativa que toma el valor de 1 si la finca se involucro en alguna transacción temporal en el mercado de tierras (contratos de arriendos o aparcería) en el periodo 1994-99, 2 si se involucro en una transacción de mercado permanente (compra-venta) en igual periodo y 0 si no participo del mercado de tierras entre 1994-99.

Arriendo: Una variable cualitativa que toma el valor de 1 si la finca accedió al control productivo de tierras neto vía arrendamiento en el periodo 1994-99, -1 si perdió control productivo de tierras dando en arrendamiento en igual periodo, y 0 si no se involucro en contratos de arrendamiento en el periodo considerado.

Compra-ventas: Una variable cualitativa que toma el valor de 1 si la finca accedió al control productivo de tierras neto vía compras de tierra en el periodo 1994-99, -1 si perdió control productivo de tierras vía ventas de las mismas en igual periodo, y 0 si no se involucro en compra-ventas de tierras en el periodo considerado.

Edad del Jefe: edad del productor primario en años.

Género del jefe: Una variable dummy que toma el valor de 1 si el productor primario es una mujer y 0 de otra forma.

Grado de instrucción del jefe: Número de años de escolaridad completados

Distancia a caminos de todo tiempo: Distancia en kilómetros al camino de todo tiempo más cercano.

Porcentaje de tierras tituladas: Porcentaje de hectáreas que conforma la finca que se encuentran tituladas.

Índice de calidad del suelo: Un índice conformado sobre la base de los datos de calidad del suelo de la Dirección de Planificación del MAG. Los datos proveídos contienen los diferentes tipos de suelo en cada distrito, el área de cada tipo, y un índice de productividad de cada tipo. Sobre la base de estos datos se genero un índice del 0 al 1, donde uno es el de mayor productividad.

Hectáreas: Número de hectáreas que conformaban la finca en 1994.

Ratio de dependencia: Número de dependientes/Adultos en edad de trabajar.

Cuadro 12

**PROBIT ORDENADO PARA PARTICIPACIÓN EN TRANSACCIONES
DE ARRIENDO**

(Variable dependiente arriendos)

VARIABLES EXPLICATIVAS	(1)	(2)	(3)
Acceso a crédito formal	0.21 (0.27)	0.19 (0.27)	
Edad del jefe	-0.04 (0.01)	-0.03 (0.06)	-0.04 (0.01)
Grado de instrucción del jefe	-0.03 (0.05)	-0.03 (0.05)	-0.03 (0.05)
Distancia a caminos de todo tiempo	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)
Porcentaje de tierras tituladas	-0.27 (0.26)	-0.28 (0.26)	-0.24 (0.25)
Índice de calidad de tierra	6.55 (1.29)	6.53 (1.29)	6.52 (1.29)
Hectáreas	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
(Edad del jefe) ²		0.00 (0.00)	
Colonización	-1.19 (0.51)	-1.18 (0.52)	-1.16 (0.51)
Frontera	-2.11 (0.50)	-2.11 (0.50)	-2.06 (0.49)
(Hectáreas) ²		0.00 (0.00)	
Genero del jefe	-0.30 (0.48)	-0.31 (0.48)	-0.32 (0.47)
Ratio de dependencia	-0.17 (0.13)	-0.17 (0.13)	-0.16 (0.13)
Corte1	-2.74 (0.84)	-2.47 (1.82)	-2.79 (0.84)
Corte2	1.62 (0.79)	1.89 (1.80)	1.58 (0.79)
Log likelihood	-79.70	-79.65	-80.00
N=	276	276	276

Nota: *Estadísticamente significativo al 10%, ** al 5%, y al ***1%

La especificación 1 del cuadro 12 nos señala igualmente que el genero del productor primario, la extensión de tierra que poseía al inicio del periodo (en 1994), el porcentaje de superficie titulada formalmente, el ratio de dependencia en su finca y el acceso a créditos formales no tienen un impacto estadísticamente significativo. En la especificación 2, analizamos la posibilidad que la extensión de tierra poseída y la edad del productor primario se relacionen cuadráticamente con la posición neta de arrendamiento. Observamos que estas dos variables no están relacionadas cuadráticamente en una forma estadísticamente significativa. En la especificación 3 eliminamos la variable de acceso a créditos formales. Observamos que los resultados que son estadísticamente significativos en la especificación 1, se mantienen de esta forma en las especificaciones 2 y 3, denotando cierta robustez de los mismos. Los resultados que no han sido estadísticamente significativos en la especificación 1, tampoco lo son en las otras dos especificaciones alternativas.

El cuadro 13 nos señala las características fundamentales de las unidades productivas incluidas en la muestra con relación a su posición de compra-venta de tierras. Los resultados de la especificación 1 nos señalan que las unidades productivas con mejor calidad del suelo tienden a

vender sus parcelas de tierra. Las unidades productivas localizadas en las regiones de colonización y de frontera han sido compradoras netas de tierras en mayor proporción que las unidades de la zona minifundiaria. La extensión de la finca esta relacionada cuadráticamente con la posición neta de compra-venta de la unidad productiva. Una unidad productiva que poseía inicialmente 330 hectáreas es la que mayor probabilidad tiene de ser una finca compradora neta según los datos de nuestra muestra. A mayor tamaño de la tierra inicialmente, mayor sería la probabilidad de obtener más tierras vía compras de la misma para las fincas iguales o menores a 330 hectáreas. Todos estos resultados están basados igualmente en relaciones que son estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 95%. La interpretación conjunta de estos resultados nos señala que dada una decisión de vender sus parcelas de tierra por parte de una unidad productiva, son las parcelas de mejor calidad las que logran concretarse en una transacción de mercado. Esta situación nos daría indicios de una relativa inflexibilidad en los precios de tierras para ajustarse adecuadamente a las variaciones en calidad de tierras. Es decir, si la variación de los precios de oferta de tierras de distintas calidades (o precios de reserva de los potenciales vendedores) es menor que la variación en la calidad de tierras, es probable que un acuerdo de mercado se logre sólo para las tierras de mayor calidad relativa. Para las tierras de menor calidad relativa, las reducciones en los precios serían menores que las reducciones en calidad. En estos casos, tendremos una mayor probabilidad que la disposición a pagar de los compradores, dado la calidad de la tierra, no alcance al precio de reserva de los vendedores. En esta situación los precios de oferta y demanda de tierras no coincidirían y la transacción no se realizaría. Una relativa inflexibilidad en los precios para ajustarse adecuadamente a las variaciones en calidad de tierra, manteniendo todo lo demás igual, se reflejaría en mayores transacciones de ventas para las parcelas de mayor calidad, que es lo que observamos en el cuadro 13.

La especificación 1 del cuadro 13 señala igualmente que las características personales del productor primario como su genero, grado de instrucción y edad, al igual que la distancia de la unidad productiva a caminos de todo tiempo, el porcentaje de superficie titulada formalmente, el ratio de dependencia en su finca y el acceso a créditos formales no tienen un impacto significativo estadísticamente. En la especificación 2, analizamos la posibilidad que la edad del productor primario se relacione linealmente con la posición neta de arrendamiento, pero observamos que esta no es igualmente una asociación estadísticamente significativa. En la especificación 3 eliminamos las variables de nivel de instrucción del productor primario, así como la distancia de la unidad productiva a caminos de todo tiempo y el porcentaje de superficie titulada formalmente. Observamos que los resultados que son estadísticamente significativos en la especificación 1, se mantienen de esta forma en las especificaciones 2 y 3, denotando la robustez de los mismos. Igualmente, los resultados que no han sido estadísticamente significativos en la especificación 1, tampoco lo son en las otras especificaciones.

Cuadro 13

PROBIT ORDENADO PARA PARTICIPACIÓN EN TRANSACCIONES DE COMPRA-VENTAVariable dependiente compra-venta
(Errores estándar en paréntesis)

VARIABLES EXPLICATIVAS	(1)	(2)	(3)
Acceso a crédito formal	0.34 (0.24)	0.35 (0.23)	0.32 (0.23)
Edad del jefe	0.02 (0.05)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)
Grado de instrucción del jefe	0.04 (0.04)	0.04 (0.04)	
Distancia a caminos de todo tiempo	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	
Porcentaje de tierras tituladas	-0.07 (0.21)	-0.06 (0.21)	
Índice de calidad de tierra	-3.20 (0.93)	-3.17 (0.93)	-3.00* (0.77)
Hectáreas	0.01 (0.00)	0.01 (0.00)	0.01 (0.00)
(Edad del jefe) ²	0.00 (0.00)		
Colonización	0.68 (0.39)	0.65 (0.38)	0.59 (0.26)
Frontera	0.65 (0.38)	0.63 (0.37)	0.53 (0.27)
(Hectáreas) ²	0.00001 (0.00)	0.00 (0.00)	0.000016 (0.00)
Genero del jefe	0.22 (0.36)	0.23 (0.36)	0.22 (0.36)
Ratio de dependencia	-0.13 (0.11)	-0.13 (0.11)	-0.12 (0.11)
Corte1	-2.06 (1.56)	-2.67 (0.69)	-2.86 (0.64)
Corte2	1.28 (1.56)	0.66 (0.67)	0.46 (0.60)
Log likelihood	-121.37	-121.27	-121.76
N=	276	276	276

Nota: *Estadísticamente significativo al 10%, ** al 5%, y al ***1%

3. Determinantes y evolución del precio real de la tierra**a) Los determinantes del precio de la tierra: un análisis econométrico**

Para conocer los determinantes del precio de la tierra rural en Paraguay, deberíamos estimar una regresión del precio de la tierra por hectárea como una función de las características particulares de cada parcela, como ser la calidad del suelo, el grado de erosión en la parcela, la infraestructura de la zona, entre otras.

Rosen (1974) explica que en cada transacción de un bien heterogéneo, como lo es la tierra rural, se determina explícitamente un precio único para el bien con todos sus atributos. Este precio único sería el resultado implícito de una serie de equilibrios de mercado (que implica cantidad y precio) para cada característica del bien heterogéneo. Una estimación econométrica de los precios de transacciones como función de las características de la parcela, nos permite revelar el “precio sombra” de mercado para cada característica de la parcela de tierra.

Ciertamente que lo apropiado sería utilizar los precios de las transacciones efectivamente realizadas. No obstante, esto no sería posible por diversas razones, entre las que se destacan (i) la

falta de dinamismo en las transacciones de tierras que no generarían observaciones suficientes para una estimación confiable, y (ii) los impuestos a las transacciones de tierras generan incentivos tanto a compradores y vendedores para sub-declarar el precio de la transacción, lo cual es posible debido a los deficientes sistemas de verificación. Ante esta dificultad, para aproximarnos al precio de la tierra en Paraguay, hemos preguntado a los entrevistados acerca de su estimación del valor de las parcelas que poseían.

Cuadro 14
LOS DETERMINANTES DEL PRECIO DE LA TIERRA

Variable dependiente: LN(Valor estimado)
(Errores estándar robustos en paréntesis)

VARIABLES EXPLICATIVAS	(1)	(2)	(3)
Distancia a caminos de todo tiempo	-0.004 (0.002)	-0.004 (0.002)	-0.004 (0.002)
Título	0.34 (0.08)	0.33 (0.09)	0.34 (0.09)
Índice de calidad de tierra	0.82 (0.29)	0.80 (0.29)	0.83 (0.28)
Hectáreas	0.0002 (0.0003)	0.0010 (0.0012)	0.0002 (0.0003)
LN(Hectáreas)			0.009 (0.028)
Erosión	-0.08 (0.05)	-0.08 (0.05)	-0.08 (0.05)
Colonización	-0.39 (0.19)	-0.39 (0.19)	-0.39 (0.19)
Frontera	0.37 (0.13)	0.37 (0.13)	0.36 (0.12)
(Hectáreas) ²		-24E-06 (3.0E-06)	
Constante	13.74 (0.18)	13.74 (0.19)	13.72 (0.1)
R ²	0.46	0.46	0.46
F=	32.2	30.7	31.7
N=	272	272	272

Nota: *Estadísticamente significativo al 10%, ** al 5%, y al ***1%

La estimación de precios de la tierra de los entrevistados en esta encuesta fue utilizada como nuestra variable dependiente.⁶ Los resultados de las regresiones se presentan en el cuadro 14.

Las nuevas variables utilizadas en este modelo que no fueron previamente definidas son:

Valor estimado: Estimación sobre el valor por hectárea de la parcela en guaraníes.

Erosión: Una variable que categoriza los niveles de erosión de la siguiente forma: 1= no hay erosión; 2=hay erosión pero se puede cultivar; 3= hay erosión tan seria que no se puede cultivar.

Título: Una variable dummy que toma el valor de 1 si la parcela tiene título y 0 de otra forma.

La especificación semi-logarítmica 1 del cuadro 14 presenta un ajuste satisfactorio. El modelo explica aproximadamente el 46% de la variación de las estimaciones de precios de la tierra y un número considerable de variables explicativas son estadísticamente significativas a niveles de confianza del 90% y más. La estimación presenta su significancia estadística estimada de acuerdo al test de White (1980) para heterocedasticidad.

Los precios de la tierra, como es de esperar, varían positivamente con la calidad del suelo y con la titulación de las parcelas, y negativamente con la distancia a caminos de todo tiempo y el

⁶ Específicamente, nuestra variable dependiente es el logaritmo natural del valor estimado de la parcela.

grado de erosión del suelo en la parcela. Por cada kilómetro adicional de distancia al camino de todo tiempo más cercano, el precio por hectárea de la parcela disminuye 0,4%.⁷ El precio por hectárea de un lote con título es 40% superior a otro con similares características que no se encuentre titulado. Esta situación nos estaría indicando que una campaña activa de titulación aumentaría considerablemente el valor de los activos de las familias cuyas fincas fueron tituladas.

Los precios de la tierra de similares características en la región fronteriza (departamento de Itapúa en nuestra muestra) son mayores en un 45% que en la región minifundiaria (departamento de Paraguari), y las parcelas de la región de colonización (departamento de San Pedro) tienen precios menores por hectáreas en un 32% que las parcelas de la región minifundiaria de similares características. Las diferencias de precios estimados entre regiones para tierras de características similares, en cuanto a distancia a caminos de todo tiempo, calidad de tierra, seguridad jurídica, nivel de erosión y tamaño de la parcela, estarían reflejando una proximidad relativa de accesos a los mercados, tanto domésticos como de exportación. Por ejemplo, la zona fronteriza se caracteriza por poseer una buena infraestructura de exportación agrícola (Departamentos de Itapúa y Alto Paraná) que comprenden silos, desmotadoras y proximidad a las vías de exportación terrestre a los mercados de Brasil y Argentina. Además, está próxima a dos centros urbanos de importancia como lo son Ciudad del Este y Encarnación. Esta zona fronteriza posee un buen acceso relativo tanto a los centros de canalización de exportación como al mercado interno de consumo. Por ello es de esperar un mayor precio de las parcelas ubicadas en esta región, aún después de controlar por aspectos específicos de las parcelas. La externalidad geográfica de mejores accesos a los mercados, también explicaría los menores precios estimados para parcelas comparables ubicadas en la zona de colonización, las más distantes tanto de los mayores mercados urbanos de consumo, como de áreas con mayor densidad de infraestructuras de exportación.

El tamaño de la parcela no parece tener un impacto significativo en el precio por hectárea de la tierra. En la especificación 2 consideramos la posibilidad que la superficie de la parcela se relacione cuadráticamente con el precio de la tierra por hectárea, y en la especificación 3 que esta relación sea logarítmica. En ninguna de estas especificaciones alternativas la superficie de la parcela tiene un impacto significativo sobre el precio de la tierra. Esta constatación nos estaría indicando, que los precios de la tierra no se ven afectados por el tamaño del mismo una vez controladas por su ubicación relativa a la proximidad a los mercados y por la tenencia de títulos de propiedad que podrían capturar los mayores costos de transacciones por hectáreas.

b) La evolución del precio de la tierra.

Carter y Galeano (1995) analizan la evolución del precio real de la tierra agraria con base en una serie histórica recogida en la encuesta original de 1991. Con informaciones de 203 compras y ventas, una vez ajustados a los niveles de precios de 1991 utilizando el índice de precios al consumidor, presentan los valores medios de los precios reales de la tierra en las tres regiones consideradas. Posteriormente, a través de una regresión semi-logarítmica, estiman las tasas anuales de valorización para periodos comprendidos entre 1950-1991, controlando por el tamaño, titulación y porcentaje de monte del lote. Los valores medios presentados se refieren a la media incondicional de precios de transacción en el periodo 1950-91.

Hubiera resultado sumamente interesante empalmar la serie histórica recolectada en la encuesta de 1991, con las transacciones realizadas en el periodo 1991-99, recolectados en las encuestas de 1994 y 1999. Lastimosamente, este empalme no ha sido posible hasta el momento a pesar de que los

⁷ En las especificaciones semi-logarítmicas del tipo $\ln Y = \alpha + \beta X$; β nos señala el cambio porcentual en Y debido a un cambio en X, siempre y cuando X no sea una variable dummy, en cuyo caso el cambio porcentual en Y estará dado por $e\beta - 1$.

cuestionarios de 1994 y 1999 recogen la información pertinente.⁸ No obstante, hemos tratado de aproximarnos a la evolución de los precios reales de la tierra en los noventa en las regiones consideradas, a través de una comparación de la media incondicional de los valores estimados por hectáreas en 1999 con la media incondicional de precios de transacción en el periodo 1950-91, todos ellos en guaraníes de 1991. Esta última media, suponemos que refleja aproximadamente los valores de la tierra en 1991. Los resultados de dicha comparación los presentamos en el cuadro 15.

Cuadro 15
VALORIZACIÓN REAL DEL PRECIO DE LA TIERRA (1950-1999)

	Paraguari Área Minifundaria	San Pedro Área de Colonización	Itapúa Área Fronteriza
Precios promedios hasta 1991 (miles de guaraníes de 1991)	811	351	1187
Precios promedios en 1999 (miles de guaraníes de 1991)	1820	485	1461
Tasas anuales de valorización			
1950-1991	-0,8	-2,1	4,3
1951-1970	-11,0	NA	3,5
1970-1980	15,6	9,4	5,5
1980-1991	-11,0	-8,7	3,4
1991-1999	10,6	4,1	2,6

Fuente: Carter y Galeano (1995:110), actualizado con datos de la encuesta 1999 de acuerdo a lo detallado en el texto.

Ciertamente la comparación del cuadro 15 es muy limitada. Dada las tendencias decrecientes en los precios reales de la tierra en los departamentos de Paraguari y San Pedro y crecientes en el departamento de Itapua durante el periodo 1950-91, al considerar esta media como representativa de los precios en 1991 estaríamos sobrestimado las tasas de crecimiento de los precios reales de la tierra en los departamentos de San Pedro y Paraguari y subestimando la tasa de crecimiento en el departamento de Itapua. Además, las tasas de crecimiento estimados en Carter y Galeano (1995) son el resultados de estimaciones econométricas controlando por el tamaño, titulación y porcentaje de monte del lote, mientras que la tasa de variación para los noventa fue calculada como tasa interanual de las medias incondicionales. No obstante, a pesar de las severas limitaciones mencionadas, las tasas de crecimiento positivas y mayores que las del PIB-agropecuaria en los noventa que fue de 2,8% entre 1991-98, parece coincidir con las apreciaciones de los observadores del mercado inmobiliario.⁹

En la década del noventa se habría registrado un aceleramiento en la valorización de los inmuebles por varios motivos, como ser:

- i) La liberalización financiera que aumento significativamente el volumen de créditos en el sistema (Gibson y Molinas, en imprenta) parece haber tenido un impacto considerable sobre la valorización de los activos inmobiliarios. En primer lugar, las mismas tasaciones de los inmuebles por parte de las instituciones financieras presentaban una tendencia ascendente ante la necesidad de colocación en créditos de los recursos proveídos por el significativo aumento de los depósitos. Con las desregulaciones en el mercado financiero, el nivel de intermediación financiera pasa del 10.5% del PIB en 1988 al 16.6% del PIB en 1993 (Ibid). Igualmente, varias

⁸ Las bases de datos obtenidas del CPES no contienen los datos sobre transacciones de tierras recolectadas en 1991 y los datos de 1994 presentan valores extremadamente bajos (fuera de rangos razonables). Hasta el momento no se ha podido obtener los datos originales.

⁹ Ciertamente que las tasas de valorización de la tierra en las últimas décadas en las regiones minifundaria y de colonización no ha acompañado la tendencia del crecimiento de la producción agropecuaria. El crecimiento de la producción agropecuaria en la década del ochenta alcanzó 4% y en la del setenta 6,7% (Banco Mundial, 1992). Las explicaciones del comportamiento temporal de los precios de la tierra deben buscarse en otros factores no directamente relacionados a la producción agropecuaria, al menos para las zonas de colonización y minifundaria.

instituciones financieras realizaron significativas inversiones inmobiliarias como estrategia de diversificación de inversiones (por ejemplo, el Banco de Inversiones del Paraguay y el Banco Paraguayo Oriental). Estas presiones ascendentes en los precios inmobiliarios debido a la liberalización financiera, generaron una espiral ascendente debido a que la rentabilidad de la inversión inmobiliaria reasignó mayores recursos a este tipo de inversión. El aumento de la rentabilidad en inversiones inmobiliarias coincidió con una reducción de las tasas de interés pasivas en el sistema financiero, lo cual aumentó aún más el atractivo de las inversiones inmobiliarias. A modo ilustrativo podemos señalar que las tasas de interés pasivas en dólares se redujeron del 6,1% anual en 1991 al 3,6% anual en 1998 (BCP, 1999).

- ii) La sobrevaluación del tipo de cambio en los noventa que en el periodo 1990-98 alcanzó 15% (BCP 1999), implica una tendencia al incremento de los precios de los bienes no-transables con relación a los transables. Esta sobrevaluación cambiaria habría contribuido a la aceleración de la valorización de los precios inmobiliarios en los noventa.
- iii) Con las reformas impositivas que entraron en vigencia con la aplicación de la Ley 125/91, se establece amplios márgenes de exenciones fiscales al sector agropecuario. Estas exenciones fiscales en la práctica aumentaron con el rezago en la actualización a los precios de mercados de la base imponible de los inmuebles los noventa.¹⁰ La contribución tributaria del sector agropecuario no superaría el 2% del total de impuestos recolectados (Ministerio de Hacienda, 1998), mientras que su contribución al producto interno bruto es más del 25% (BCP, 1999). Esta baja presión tributaria del sector agropecuario contribuye a la valorización de los inmuebles pues actúa como subsidios implícitos al sector agropecuario.
- iv) Los subsidios crediticios concedidos al sector agropecuario a través de la banca pública contribuyen, al igual que los subsidios fiscales implícitos, a la valorización de los inmuebles. Como veremos más adelante al evaluar las instituciones intervinientes en la política agraria, la banca oficial que financia actividades agropecuarias ha transferido subsidios crediticios estimados en 82 millones dólares en 1994.¹¹

Todos estos elementos configuraron una situación en la que el aumento de los valores reales de la tierra se habría acelerado considerablemente en los noventa con relación a la década anterior.

¹⁰ Estas exenciones fiscales serán abordados en mayor detalle más adelante en las secciones que evalúa la legislación tributaria referente al agro.

¹¹ El tipo de cambio promedio en 1994 fue de 1904 guaraníes por dólar.

III. El entorno jurídico del mercado de tierras rurales en Paraguay

Hemos observado anteriormente que en el Paraguay existiría un margen favorable para lograr redistribuciones de tierra que aumenten la producción y disminuya los niveles de pobreza. Sin embargo, hemos constatado, que el funcionamiento del mercado de tierras no estaría logrando este objetivo. Con esta sección iniciamos el análisis del entorno institucional (legislación agraria y organización del sector público) de manera a tratar de identificar los cambios necesarios y posibles que facilitarían estas redistribuciones eficientes.

1. Legislación relacionada a la tierra rural

El propósito de esta sección es evaluar la legislación vigente más relevante en relación con las potencialidades y restricciones para el funcionamiento efectivo del mercado de tierras en Paraguay. Esta revisión del cuerpo jurídico agrario pretende identificar los principios constitucionales que deben guiar las políticas de desarrollo agrario, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan los contratos de acceso a la tierra, las expropiaciones, los impuestos a la tierra y a la producción agropecuaria, los programas de colonización rural, y la reglamentación sobre los recursos forestales.

Cualquier evaluación de políticas actuales y potenciales que faciliten la asignación más eficiente de la tierra vía mercado debe ser consistente con los preceptos constitucionales. Podemos sostener que dos de los principios básicos establecidos en la constitución nacional para organizar la economía paraguaya en general son (i) el respeto a la propiedad privada (Artículo 109) y (ii) la asignación de recursos

preferentemente vía mercado (Artículo 107). Estos dos artículos constitucionales denotan la importancia de un buen funcionamiento del mercado de tierra dentro de cualquier política de desarrollo rural, para que la misma sea consistente con los principios constitucionales básicos que pretenden regir la organización económica en la sociedad paraguaya.

No obstante, la constitución nacional incorpora igualmente un gran número de cualificaciones que delimita en cierta manera los resultados posibles que una asignación vía mercado debe arrojar. Específicamente el Artículo 114 define la reforma agraria como la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo nacional. Ciertamente que una asignación de recursos vía mercado sin intervenciones ni regulaciones no puede garantizar per se la incorporación efectiva de ningún segmento poblacional definido. Los constituyentes han sido conscientes de ello y el mismo artículo sostiene que para lograr este objetivo se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de tierras. Estos sistemas equitativos implicarían algún tipo de intervención puesto que las asignaciones de mercado sin intervenciones tampoco pueden garantizar equidad.

De los principios básicos de organización económica y de las restricciones en cuanto a metas sociales y de equidad señalados en la constitución, se desprende que la intención de los constituyentes de lograr resultados económicos eficientes y sociales justos debería buscarse principalmente a través de intervenciones que manteniendo la asignación de recursos vía mercado permitan garantizar la participación campesina, lo que en cierta medida contribuiría a mejorar la equidad pues en la sociedad paraguaya el mayor número de pobres se concentra en este segmento, como observamos anteriormente.

La misma constitución señala las bases para este tipo de intervención al (i) dictar pautas para la organización del sistema tributario que “estimule la producción, desaliente el latifundio y garantice el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural” (Artículo 115), (ii) al permitir la expropiación por causa de utilidad pública o interés social (Artículo 109), (iii) contemplar la implementación de programas de acción afirmativa hacia la mujer (Artículo 115), (iv) al promover cooperativas y otras asociaciones, (v) al establecer la creación de un seguro agrícola y (vi) que los créditos deberán concederse a bajo costo (idem).

a) Normas jurídicas que regulan los contratos de acceso a la tierra

Las operaciones de compra-venta de inmuebles rurales están regidas por las disposiciones generales establecidas en el código civil paraguayo (CCP). El mismo establece que una operación es válida cuando son actos voluntarios lícitos entre personas capaces que actúan en buena fe (CCP Artículos 277-299 y CCP Artículos 355-365). Para que una transacción inmobiliaria sea válida debe contemplar las solemnidades prescritas por la ley (CCP Artículo 281), la cual incluye la inscripción en el registro general de propiedades. En determinados casos establecidos en la Ley 852/63 (L852) que crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR), los títulos rurales deben ser inscritos en el registro agrario (L852 Artículo 20). Los escribanos no podrán otorgar constancias de transmisión de derechos sobre inmuebles sometidos al régimen jurídico del Estatuto Agrario sin previa certificación del Registro Agrario de su libre disposición y uso (L852 Artículo 25).

La ley 854/63 que establece el Estatuto Agrario regula el arrendamiento, la aparcería y el trabajo societario. Estos contratos se deben formalizar por escrito y prohíbe los subcontratos de tales especies. En relación a los contratos de arriendo, establece que la renta no puede exceder el 12% del valor fiscal de lo arrendado y debe abonarse contra periodo vencido, en efectivo, por hectárea (Artículos 121-125). En la aparcería el propietario no puede percibir más del 20% del producto y si hay desacuerdo respecto de la indemnización al aparcerero por las mejoras que introdujo y que debe estar incluido en el contrato, debe intervenir el IBR (Artículos 122 y 127-280). En el contrato de trabajo societario, donde además de la tierra se aporta implementos e

insumos, el propietario no puede beneficiarse con más del 50% de la producción (Artículos 129 y 131). En caso de ventas o colonización de las tierras que trabajan tanto el arrendatario como el aparcerero y el trabajador societario tienen preferencia de compra. (Artículo 132).

Como observamos, existen en esta legislación sesgos muy marcados en contra de contratos de arrendamientos, aparcería y trabajos societario. La regulación impuesta en cuanto a los términos de contrato no parece aplicable en forma práctica y no muy costosa. Hemos observado con los datos de las encuestas presentadas en la sección anterior que los contratos de aparcería (y societario) tienen en promedio términos muy distintos que los establecidos en la legislación. Debido al agudo problema de acceso a la tierra, la legislación nacional debería incentivar los contratos de arriendo y de formas de producción de riesgo compartido, lo cual facilitaría el acceso a la tierra por partes de las familias campesinas carentes de tierra, facilitándose de esta forma el aumento de la producción y la disminución de los niveles de pobreza.¹²

Las operaciones del mercado de tierras tienen por características la voluntad de las partes intervinientes, esta es una característica esencial para que una operación pueda ser considerada de mercado. La legislación agraria vigente estipula igualmente algunas operaciones de carácter cuasi-mercantil caracterizada por la obligatoriedad de efectuar una transacción para una de las partes. En esta categoría se encuentran la suerte de arrendamiento forzoso contemplada en el código agrario (Ley 854/63) y la venta forzosa de tierras estipulada en la ley 662/60. El arrendamiento forzoso está dado por los artículos 135-36 (L854) que establece que quienes ocupen de forma pacífica y de buena fe inmuebles, serán considerados arrendatarios por anualidades y el propietario no podrá iniciar el desalojo ante los tribunales, sin previa intervención del IBR que debe intentar un acuerdo conciliatorio antes que el propietario pueda acudir a la justicia ordinaria. Hernández (1996:29) sostiene que este arrendamiento forzoso, deteriora la seguridad jurídica de la propiedad rural. Los arrendamientos forzosos y las restricciones de desalojo crean, igualmente, incentivos en contra los arrendamientos y otras formas alternativas de acceso diferente a las transacciones de compra.

La ley 662/60 sobre parcelación proporcional de propiedades mayores, dispone un mecanismo de venta forzada de tierras. Sostiene que las propiedades de 10.000 o más hectáreas de tierras agrícolas deben ser declarables parcelables, debiendo los propietarios vender a los beneficiarios de la reforma agraria un área no menor al 10% de su superficie. Los lotes serán entre 20 y 200 hectáreas y sus precios los mismos que los valores fiscales de los inmuebles. La forma de pago será en cuotas anuales. Los propietarios remisos pagarán multas entre el 30 y el 50% del valor de la propiedad. Hernández (idem) señala que a pesar que esta norma es prácticamente inconstitucional, el artículo 69 de la ley 352/94 la validó, agregando que los terrenos declarados áreas silvestres protegidas no se computarán a sus efectos.

b) Regulación de las expropiaciones

La constitución nacional admite la expropiación sólo por causa de utilidad pública o interés social, que será determinado en cada caso por ley (Artículo 109). Esta ley garantizará el pago previo de justa indemnización, salvo los latifundios improductivos (idem).

La ley 854/63 (L854) considera latifundio todo inmueble de más de 10.000 hectáreas en la región oriental y de más de 20.000 hectáreas en la región occidental, que no estén racionalmente explotados (Artículo 4).¹³ Las fracciones de tierras destinadas a reservas forestales y las declaradas

¹² Recordemos que los estudios de pobreza señalan que en 10 hectáreas las familias campesinas podrían producir lo suficiente para salir de la pobreza. En este sentido, para aliviar la pobreza es el acceso a la tierra antes que la propiedad del mismo la variable relevante.

¹³ Existe una falta de claridad legal entre las disposiciones referente a la parcelación automática para las propiedades de 10.000 o más hectáreas contenidas en la ley 662/60 y las consideraciones de latifundio a todo inmueble *no racionalmente explotado* de más de 10.000 hectáreas estipuladas en la ley 854/63. Ambas leyes se encuentran vigentes en la actualidad.

áreas silvestres protegidas no serán consideradas latifundio, cualquiera sea su extensión (Artículo 7 de la L854 modificado por el Artículo 68 de la ley 352/94). La misma ley considera que está racionalmente explotada, aquella propiedad cuyas mejoras permanentes representen al menos el 50% de su valor fiscal (Artículo 158).

En su capítulo destinado a la expropiación, la ley 854/63 declara de utilidad social, sujeta a expropiación, las tierras privadas que (a) no estén racionalmente explotadas y sean aptas para establecer colonias, (b) hayan sido declaradas colonizables, (c) sirvan de asiento a poblaciones estables, (d) estén ocupadas pacíficamente y de buena fe y sean necesarias para solucionar un problema social, (e) necesarias para el establecimiento de áreas protegidas y colonias indígenas (modificado por el Artículo 67 de la ley 352/94) y (f) las de áreas menor a los mínimos legales que no puedan ser explotadas racionalmente. El punto (d) se constituye en un incentivo a la ocupación pues las probabilidades de acceder a tierras permanentemente vía ocupaciones aumentaría tanto si la ocupación resulta pacífica, como si no lo es, puesto que podrían ser consideradas necesarias para solucionar un problema social.

En el mismo capítulo esta ley señala que la indemnización por expropiación será determinada considerando el precio promedio de compraventas en los últimos dos años de tierras libres de mejora y el valor fiscal, si la tierra no se encuentra ocupada. En caso de estar ocupada pacíficamente, se fijará por el promedio del avalúo fiscal en los últimos 15 años. Los afectados pueden reclamar al tribunal de cuentas (L854 Artículos 154-55).

Si bien el estatuto agrario (L854) precisa las definiciones de latifundios y propiedad improductiva, el sistema de expropiación basado en leyes específicas para cada caso en concreto, no elimina la posibilidad de expropiaciones a propiedades que no sean latifundios ni sean improductivas por razones de utilidad pública o interés social, siempre que se establezca una ley para el caso concreto (Constitución Nacional Artículo 109). Hernández (1996) considera inadecuado un sistema de expropiación por leyes de igual jerarquía a las restantes. Al ser la expropiación por ley, señala, cualquier garantía legal puede ser burlada debido a que el sistema jurídico paraguayo declara a todas las leyes de igual jerarquía (Constitución Nacional Artículo 135) y cada una incluye por lo general una frase amplia de derogación de todas las que se le opongan.

Este jurista sugiere modificar el actual sistema expropiatorio por ley especial para cada caso. Sostiene que a los propietarios les produce inseguridad respecto a su propiedad pues no hay reglas claras, generales, con criterios técnicos y previas. Para los sintierras es un instrumento lento, que se aplica sólo si ejercen una fuerte presión política. Para el IBR es una herramienta que no controla pues no tiene iniciativa exclusiva, puede ser vetada, declarada inconstitucional y tiene un costo incierto, dado que normalmente los afectados recurren a la corte suprema de justicia por una acción de inconstitucionalidad. Este tipo de acción se debe resolver en 6 meses en casos de leyes particulares. A fin de mejorar el sistema, recomienda que se dicte un sólo procedimiento administrativo y una sola causal de expropiación: el tratarse de latifundios improductivos. Esta clasificación de latifundios improductivos puede hacerse basándose en criterios técnicos y adecuados para las distintas zonas agroecológicas (Hernández 1996).

c) El sistema impositivo rural

De acuerdo al mandato constitucional, el sistema tributario debe concebirse de tal forma que estimule la producción, desaliente el latifundio y garantice el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural (Artículo 115). La constitución de 1992 establece que los tributos que gravan directamente la propiedad inmueble son atribuciones de los gobiernos municipales y departamentales (Artículos 169,179-181).

Ley 125/91, la normativa más importante en materia tributaria, señala que la tasa impositiva para el impuesto inmobiliario es del 1% de la base imponible, conformada por la valuación fiscal del inmueble que para las propiedades rurales no considera las mejoras, edificaciones ni construcciones. Si la superficie de la finca es menor a 5 hectáreas la tasa se reduce a 0.5% a condición que sea la única propiedad destinada a la actividad agropecuaria (Artículos 60-61). Los latifundios tienen un recargo adicional de un 50% (Artículo 74).

Los valores fiscales de los inmuebles rurales se encuentran muy alejados de los precios de mercado. Para ilustrar la magnitud de esta brecha trataremos de comparar los precios de mercado con los valores fiscales en tres departamentos de la zona de colonización: Concepción, San Pedro y Caaguazú, en 1996. En estos departamentos se encuentra concentrada la mayor proporción de la población campesina. La aproximación a los precios de mercado es imperfecta pero ilustrativa. Es el resultado de visitas a 104 comunidades rurales distribuidas en 24 distritos de junio a agosto de 1996, donde se preguntó a por lo menos cuatro residentes del lugar por el precio promedio de una hectárea de tierra sin mejoras en la comunidad. Los promedios se presentan en el cuadro 16. La imperfección de la información radica en que la encuesta no tiene necesariamente representatividad al nivel distrital. Los promedios recolectados se los compara con la base imponible para propiedades rurales vigente en ese año en el lugar.

Cuadro 16
VALORES APROXIMADO DE MERCADO Y VALORES IMPONIBLES EN 1996
(En Gs./Há.)

	Valor promedio informado por residentes	Valor imponible	% del valor imponible sobre precios promedios
Concepción			8.0
Concepción	1100000	68332	6.2
Belén	800000	63924	8.0
Horqueta	687500	63924	9.3
Yby Yau	700000	63504	9.1
San Pedro			4.1
San Pedro	563461	51145	9.1
San Estanislao	1160416	43220	3.7
Yatayty del Norte	1250000	53350	4.3
Choré	1916666	43220	2.3
Capiibary	675000	43220	6.4
Guayaibi	1175000	43220	3.7
Caaguazú			5.7
3 de febrero	1242857	47182	3.8
Caaguazú	1081250	81138	7.5
Carayaó	700000	53350	7.6
Cecilio Baez	800000	47182	5.9
Cnel. Oviedo	1950000	81138	4.2
J.E. Estigarribia	1200000	53350	4.4
Jose D. Ocampo	2250000	81138	3.6
R. A. Oviedo	650000	47182	7.3
R. I. 3 Corrales	700000	81138	11.6
Repatriación	928125	81138	8.7
Yhu	693571	47182	6.8
PROMEDIO GENERAL			5.6

Nota: Para una descripción de la encuesta ver Molinas (1998) en *World Development*, Vol. 26, 3, pp. 413-431.

Observamos que los valores fiscales de los inmuebles representarían menos del 6% de los valores de mercado estimados. Además de ser extremadamente bajos en comparación con los precios de mercado, los valores fiscales presentan una tendencia decreciente. Estos valores en términos reales en 1998 fueron 9 % inferiores a los vigentes en 1993 (Decreto N°. 15.937/92 y Decreto N°.19.557/97).

El impuesto a la renta, establecido en la ley 125/91, y modificada por la 215/93, grava las rentas para las actividades agropecuarias con una tasa del 25%. Esta renta se calcula en forma presunta con una tasa del 12% sobre el valor fiscal del inmueble, del cual se deduce los gastos efectuados con límite de 40% para propietarios (45% para no propietarios) y el importe del Impuesto al valor agregado (IVA), con límite del 30%. Están exoneradas las fincas de menos de 20 hectáreas, las superficies ocupadas por bosques y lagunas, y las primeras 20 hectáreas para predios de hasta 100 hectáreas (Artículos 26-41).

Con todas las exenciones previstas, la tasa impositiva sobre el valor fiscal del inmueble del sector agropecuario sería de sólo 0,9% en caso de hacer uso de las deducciones por el IVA previstas. Para clarificar esta situación, consideremos que el ingreso agropecuario bruto (YAB) se presume 12% del valor fiscal (VF).

$$1. YAB = .12 VF$$

El ingreso neto (YNA) para propietarios permite una deducción por gastos efectuados de hasta el 40%, y de hasta el 30% por IVA pagados en los insumos utilizados

$$2. YNA = (YAB - .4YAB - .3YAB)$$

reemplazando (1) en (2) tenemos que

$$3. YNA = .036VF$$

Considerando la tasa impositiva del 25%, tenemos que los impuestos a la renta agropecuaria (IRA) es equivalente a

$$4. IRA = .009VF$$

Esta estructura impositiva extremadamente generosa se convertiría en subsidios implícitos que presionarían hacia la valorización acelerada de los inmuebles rurales, como notamos anteriormente.

La Ley de reforestación 536/95 exime adicionalmente del 50% del impuesto inmobiliario a los inmuebles rurales de prioridad forestal. Se presume una renta del 10% y se exime de cualquier otro tributo fiscal, municipal o departamental creado o por crearse, sin que ninguna modificación al régimen tributario pueda afectar a quien ingresó al programa (Artículos 13 y siguientes).

d) Los programas de colonización rural

El Instituto de Bienestar Rural (IBR) es el encargado de la política de colonización del gobierno que tendrá por objeto la transformación de tierras incultas en explotaciones racionales (Artículo 38, L854). De acuerdo al estatuto agrario (L854), las colonias podrán ser agrícolas-ganaderas (con parcelas mínimas de 20 hectáreas), agrícola-forestal (con parcelas mínimas de 50 hectáreas), y ganaderas (conformada por lotes de 1.500 a 8.000 hectáreas en el Chaco y de 300 a 1.500 hectáreas en la región oriental).

Son beneficiarios del estatuto agrario, y por ende de los programas de colonización, (i) los mayores de 18 años que se dediquen habitualmente a las labores agropecuarias o que se propongan formalmente dedicarse a ellas, sin distinción de género o nacionalidad, (ii) las cooperativas rurales, (iii) los agrónomos y veterinarios titulados, y (iv) los licenciados del servicio militar obligatorio que hubieren completado el curso de adiestramiento agropecuario (Artículos 14, 19 y 20).

Corresponde igualmente al IBR determinar el área mínimo legal de acuerdo a la ley 854 que no podrá ser inferior de siete hectáreas fuera de las áreas suburbanas y dos en las mismas (Artículos 8 y 10).

La colonización privada debe ser incentivada por el IBR, que debe llevar un registro de las empresas que se dedican a ello y aprobar las bases y condiciones de tales colonizaciones. El IBR puede dar créditos para la concreción de las colonias privadas y deberá supervisarlas (Artículos 98-107, L854).

De acuerdo al estatuto agrario (L854), los lotes adjudicados por el IBR pueden ser pagados en un plazo de hasta en 15 años. El pago al contado implica un descuento del 15%. Las cuotas no pagadas pueden reajustarse de acuerdo a la valorización de la propiedad debido a las obras públicas y/o por el atraso de las cuotas. En caso de incumplimiento de dos cuotas consecutivas se ejecutará judicialmente la propiedad si la misma se encontrase racionalmente explotada. En caso que no se encuentre racionalmente explotada, se deberá transferir nuevamente el lote al IBR. El interés punitivo por mora es del 1%.

Las transacciones de mercado con lotes adquiridos del IBR están sujetas a severas restricciones. El estatuto agrario establece que los lotes agrícolas de superficie mínima adquiridas por los beneficiarios de la ley 854 son inembargables e inajenables sin autorización del IBR. Igualmente necesitan de la autorización de esta institución para arrendar y dar en aparcería. Estas restricciones cesan 10 años después de pagar la totalidad del precio (Artículo 137). Los adjudicatarios de lotes y fracciones fiscales pueden vender, gravar y transferir los derechos emergentes de la adjudicación a otros beneficiarios de la reforma agraria, previa autorización del IBR (Artículo 138).

Estas severas restricciones en el dominio de la propiedad adjudicada en virtud del estatuto agrario, ha llevado a opinar al jurista Hernández (1996:30) que la ley trata a los beneficiarios de la reforma agraria como incapaces relativos y que el derecho de propiedad que reciben es imperfecto. Esta imperfección del derecho esta ratificada por las normas especiales sobre la herencia intestada que pueden llevar a que se adjudique "por herencia" el IBR y no los hijos del beneficiario fallecido.

e) La reglamentación sobre los recursos forestales

La ley 542/95 establece que todas las propiedades rurales deberán mantener el 25% de su bosque naturales, de no tenerlo el propietario debe reforestar entre el 5 y 10% (Artículo 45). Similarmente, la ley 422/73 señala la obligación de mantener el 25% de su área de bosques naturales, para todas las propiedades rurales mayores de 20 hectáreas ubicadas en zonas forestales (Artículo 42).

La ley 536/95 establece incentivos a la actividad forestal que contemplan la bonificación en un 75% de los costos directos de implantación en suelos calificados de prioridad forestal, además del 75% de los costos directos de mantenimiento dentro de los tres primeros años, siempre que se haya efectuado de acuerdo al Plan de manejo forestal (Artículo 7).

f) A modo de síntesis

Los rasgos más resaltantes en esta evaluación de la legislación relacionada a la tierra rural en Paraguay son los siguientes:

(i) A pesar que la constitución nacional establece como principios ordenadores de la economía paraguaya el respeto a la propiedad privada y la asignación vía mercado, puede observarse en el ordenamiento jurídico nacional una serie de elementos que dificultarían el buen funcionamiento del mercado de tierras, y generaría un cierto grado de inseguridad jurídica con relación a los derechos de propiedad. Entre los elementos que obstaculizarían el funcionamiento

del mercado de tierras se encuentran los sesgos de la legislación en contra de los contratos de aparcería y arrendamientos. Igualmente los mandatos de arrendamientos forzosos en caso de ocupaciones y las restricciones al desalojo de ocupantes, tampoco contribuyen a fortalecer los derechos de propiedad y al buen funcionamiento del mercado de tierras. La falta de reglas claras para las expropiaciones y una sensación de cualquier ocupación puede desembocar en expropiación bajo el argumento de solucionar un problema social, incentivan las ocupaciones al tiempo de deteriorar la seguridad jurídica con relación a la propiedad de la tierra.

(ii) La estructura impositiva extremadamente baja en el sector agropecuario, basada en valores fiscales de la tierra muy alejados de sus valores de mercado, no proveen los incentivos a la producción adecuados, abaratando el costo de mantener tierras improductivas. Esta situación atenta contra lo señalado en el Artículo 115 de la constitución, que sostiene que el sistema tributario debe estimular la producción y desalentar el latifundio.

2. Principales instituciones públicas en la implementación de la política agraria

Como mencionamos anteriormente, la dinámica del mercado de tierras esta estrechamente relacionada al funcionamiento del sector agropecuario en general. En este sentido, todas aquellas instituciones del sector público que participen en el diseño e implementación de políticas hacia el sector agropecuario influyen en el funcionamiento del mercado de tierras. En esta sección analizaremos el papel de las principales entidades del sector público involucradas en la política agraria.

a) Ministerio de agricultura y ganadería

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es el organismo del Poder Ejecutivo destinado al diseño y coordinación de la política agropecuaria. Las funciones principales del MAG, de acuerdo a la ley 81/92, son (i) establecer una política de desarrollo sostenible, (ii) participar en la formulación y ejecución de planes nacionales de desarrollo económico, sociales y ambientales, (iii) promover las actividades productivas agropecuarias, forestales y agroindustriales, (iv) velar por la preservación y restauración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, y (v) implementar la política de uso de la tierra, entre otras (Artículo 3).

b) El Instituto de bienestar rural

El Instituto de Bienestar Rural (IBR), como señalamos anteriormente, es el encargado de la política de colonización del gobierno con base a los lineamientos jurídicos discutidos arriba. Fue creado en 1963 por la ley 852. Es una institución autárquica, con dependencia funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería pero con personalidad jurídica propia. El IBR es administrado por un consejo designado por el Poder Ejecutivo. No pueden ser miembros del consejo los propietarios de latifundios ni quienes desempeñan cargos en la administración pública.

Su objeto, según lo establece la ley, es nada menos que transformar la estructura agraria del país y lograr la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social, mediante soluciones legales que permitan eliminar el latifundio y minifundio. Los aumentos de la concentración de la tierra y los crecientes niveles de pobreza nos indican que el IBR no ha sido capaz de cumplir con la misión que se le ha encomendado. Ciertamente que tamaña misión probablemente no sea realista para una sola institución sino para la acción coordinada de todas las instituciones intervinientes en la política agraria.

Una de las primeras dificultades del IBR es que no controla el proceso de expropiación y la lentitud del mismo. Por ejemplo, de 78 leyes de expropiación dictadas por el parlamento en el

periodo 1990-95, solo 18 han sido efectivizadas (cuadro 17). Otra dificultad radica en el énfasis del IBR en el acceso permanente a la tierra, lo cual contrasta con su exiguo presupuesto asignado. Considerando que las necesidades de tierra para eliminar la pobreza rural es de aproximadamente 1.100.000 hectáreas y el precio promedio incondicional de la tierra por hectárea en 1999 era aproximadamente 1000 dólares americanos de acuerdo a los datos recolectados en la encuesta en los tres departamentos, el IBR necesitaría aproximadamente 1100 millones de dólares para incorporar a la población campesina al desarrollo. Consideramos que esta incorporación implica eliminar la condición de pobreza en la que viven las familias campesinas. El presupuesto estimado para el año 2000 del IBR sería de aproximadamente ocho millones de dólares (El Día, 13/09/99, pág. B3).

La política de colonización en los noventa no ha logrado catalizar los proyectos de colonización privada. A modo ilustrativo se observa que entre 1989-92, sólo el 14% de las colonizaciones fueron privadas (Ocampos y Otros, 1993). Los trámites para lograr la autorización del IBR para realizar una colonización privada son sumamente largos, pudiendo tener una duración superior a los tres años (Idem).

c) El Sistema Financiero Público

El acceso a la tierra por parte de productores eficientes pero de escasos recursos esta supeditado, en muchos casos, a la existencia de sistemas crediticios que permitan financiar la adquisición de sus parcelas. Hemos observado anteriormente que la proporción de compras de tierras rurales financiadas fue muy escasa en la muestra de 300 fincas campesinas en los tres departamentos cubiertos durante el periodo 1991-99. La proporción de las compras por entidades oficiales fue aún menor.

En general la cobertura del crédito formal al sector rural es muy limitada. Datos del censo agropecuario de 1991 consignan que sólo el 34% de las unidades productivas reciben algún tipo de crédito. Dentro de los cuales el 7% es atendido por el sector público financiero, el 6% por la banca privada y el 21% restante obtienen créditos de acopiadores y comerciantes. El sector público financiero esta conformado por el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), el Fondo Ganadero (FG), y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC).

El financiamiento del BNF esta dirigido fundamentalmente hacia los grandes productores (FDC 1999:13). El CAH ha concentrado el financiamiento a lo demandado para la producción del algodón. El CAH ha sido objeto de numerosas críticas como deficiencias en la administración, altos costos operativos, personal técnico insuficiente, mal pagado y poco entrenado, escaso apoyo a los productores y malversación de fondos (Dietze y otros, 1996:86). El FG tiene por objetivo brindar una asistencia crediticia integral a los productores ganaderos. El FDC trabaja con las organizaciones campesinas, quienes actúan como instituciones financieras intermedias (IFIs). El fondo brinda asistencia crediticia a las IFIs lo que le permite a las mismas financiar a los productores campesinos. El fondo financia todos los rubros de producción de manera tal a fomentar la diversificación productiva del pequeño agricultor, así como el fomento de pequeñas agroindustrias y artesanías (FDC 1999).

Los volúmenes de subsidios recibidos y otorgados por el sistema financiero público, en especial por FG, BNF, y CAH son substanciales.

Los subsidios que la banca pública otorga se producen principalmente a través de la fijación de la tasa de interés a niveles inferiores que la del mercado (Estudio D, 1996:3). Los subsidios recibidos por la banca pública del gobierno se produce a través de dos mecanismos principales: (i) la asignación presupuestaria directa para capitalizar a las instituciones y/o cubrir sus déficits operativos y (ii) la absorción del riesgo cambiario en las líneas de créditos otorgadas por entidades extranjeras y utilizadas por la banca pública (Estudio D, 1996:2).

El cuadro 18 presenta los montos de los subsidios transferidos por estas instituciones a los beneficiarios de sus créditos.

Cuadro 17
LEYES APROBADAS POR EL PARLAMENTO
(1990-1995)

Año	Leyes dictadas	Sobre expropiación	Ampliaciones de presupuesto	Desafectación de tierras municipales	Pensiones de gracias	Otras leyes dictadas	Total proyectos vetados por P.E	Vetados sobre expropiación	Acciones de inconstitucionalidad contra leyes expropiadas	Indemnizaciones pagadas de expropiación
1990	115	8	2	7	9	89	10	2	6	1
1991	139	4	2	36	5	92	3	0	4	3
1992	146	11	3	46	2	84	5	0	2	7
1993	179	12	12	22	4	129	7	2	5	0
1994	217	20	33	35	9	120	11	4	7	4
1995	291	23	71	29	24	144	17	8	9	3
Total	1087	78	123	175	53	658	53	16	33	18

Fuente: Hernández (1996)

Cuadro 18

SUBSIDIOS OTORGADOS Y RECIBIDOS POR LA BANCA PÚBLICA*(Importes en millones de guaraníes)*

	BNF	FG	CAH
Subsidios otorgados	100,499	19,007	58,371
Vía tasa activa	10,408	4,645	5,907
Vía tasa activa	38,514	5,097	8,850
Vía tasa activa	34,208	5,290	15,955
Vía tasa activa 1992-1994(*)	100,499	19,007	36,88

Fuente: "Estudio D Consultores Asociados S.A."

Notas: (*) Importes a valores de Diciembre 1994 ajustados por el índice de precios al consumidor

Los subsidios otorgados por el BNF y el FG son destinados a los productores agropecuarios relativamente grandes y por lo general tienen garantía hipotecaria. La posibilidad que brinda la tenencia de tierra en cierta extensión para el acceso a estas líneas de financiamiento beneficiadas con subsidios de tasas de interés estaría contribuyendo a la aceleración en la valorización del precio de los inmuebles rurales, como señalamos anteriormente.

Los subsidios señalados en el cuadro 18 no incluyen los "subsidios ocultos" de una alta tasa de morosidad. En casos de no pagos, las transferencias a los usuarios del crédito es aún mayor. La banca pública tiene una tasa de morosidad muy por encima del resto del sistema financiero. Por ejemplo, en 1998 la tasa de morosidad del BNF era superior al 40% mientras que la del sistema bancario en general ascendía al 11%. Además, dada las limitaciones de su capacidad de supervisión, se estima que un porcentaje importante de los créditos concedidos serían reasignados por los usuarios a fines distintos del objeto del crédito.

Una limitación del sistema financiero público de financiamiento al pequeño productor, es la falta de registros de fácil acceso para las entidades del sector privado sobre la forma en que los pequeños productores cumplen sus obligaciones crediticias. Estos registros históricos de cumplimiento (o incumplimiento), de existir, podrían ser utilizados por las instituciones privadas en la evaluación de créditos a pequeños productores. En la situación actual no existen mecanismos de evaluación crediticia confiables, ni tampoco de incentivos de repago efectivos. Un registro de fácil acceso para las instituciones financieras privadas podría servir tanto como un instrumento efectivo de evaluación del crédito como un incentivo de repago eficaz desde que las perspectivas de acceso a crédito esta en función de la reputación en cuanto a cumplimientos de sus obligaciones crediticias. En esta forma se podría producir una verdadera habilitación crediticia de los productores campesinos a los sistemas de financiamiento del sector privado reduciéndose el problema de acceso a créditos en la que solo un tercio de los productores lo reciben.

Muchas veces la viabilidad de los sistemas crediticios al pequeño productor podrían tener como pre-condición un sistema de reducción de la varianza en los ingresos de estos segmentos, lo cual implica el establecimiento de un sistema efectivo de seguros. Si bien la creación de un sistema de seguro agrícola es un mandato constitucional (Artículo 115), el mismo no se ha implementado en Paraguay. Un antecedente a este tipo de seguro, ya lo encontramos en el estatuto agrario (Artículo 74, L854) que contempla un pago de un monto no superior al 4% del precio de la adjudicaciones de tierras por parte de los beneficiarios en concepto de aportes para un fondo de ahorros para asegurar a los beneficiarios contra las contingencias de la actividad agropecuaria y casos de calamidad pública. Este fondo nunca ha operado por más que los pagos son realizados por los campesinos, y como lo sostiene Hernández (1996:49), pagan por un servicio que no reciben.

Este precedente negativo generaría desconfianza en los segmentos campesinos al momento de tratar de implementarse un seguro agrícola de amplia cobertura.

Una reforma de la banca pública que elimine los subsidios vía tasas de interés, reduzca los niveles de morosidad y permita la ampliación de la participación del sector privado en el financiamiento agrícola hacia segmentos productivos hoy sólo atendidos por la banca pública, contribuiría significativamente a permitir reformas que posibiliten una redistribución eficiente de la tierra vía mecanismos de mercado. En primer lugar, la reducción de los subsidios vía tasas de interés desaceleraría el proceso de valorización de la tierra, que hoy además de estar determinado por su capacidad productiva también lo es por la posibilidad de recibir rentas en formas de subsidios crediticios. Igualmente, una banca pública con menos subsidios crediticios, liberaría recursos fiscales para que sean utilizados en otros mecanismos de incentivos, como por ejemplo, el subsidio vía demanda en el mercado de tierras a segmentos campesinos que deseen adquirir parcelas por primera vez. Similarmente, los recursos fiscales pueden contribuir a un fondo de seguro agrícola que ayude a los sectores pobres a protegerse de choques adversos imprevisibles. Si la banca pública genera externalidades en la información, que aumente la participación del sector privado en el financiamiento productivo, esto podría permitir que la banca pública reasigne una mayor porción de su cartera al financiamiento a largo plazo para la compra de inmuebles, facilitando la reactivación del mercado de tierras.

d) Los gobiernos regionales y locales

De acuerdo a la nueva constitución de 1992, que comprometió al país hacia una mayor descentralización, existen 17 gobiernos departamentales con una mayor autonomía de recursos, y con mayores responsabilidades en el diseño y la implementación de políticas públicas.

De acuerdo a la Ley 426/94, el gobierno departamental tiene autonomía política, administrativa y financiera. Su objetivo es el diseño e implementación de políticas de desarrollo en el departamento. Similarmente, la municipalidad es una persona jurídica, autónoma con gobierno propio, que tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales.

Con un creciente proceso de descentralización, los gobiernos departamentales y locales tienen mayor participación en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo, que bien pueden incluir políticas relacionadas al mercado de tierras. De hecho la administración del impuesto inmobiliario esta a cargo de los municipios

IV. Hacia una agenda de reactivación del mercado de tierras

La economía paraguaya, la más agraria de Sudamérica, ha atravesado en los noventa por una preocupante contracción del PIB per-capita de aproximadamente 4%, con aumentos en la concentración del ingreso. En el sector agrario, la distribución del ingreso al interior del sector rural ha empeorado y, como usualmente ocurre en las economías contemporáneas, la tasa de crecimiento anual del PIB agropecuario ha sido inferior a la del PIB total. En consecuencia, los niveles de pobreza rural han crecido a un ritmo acelerado. Los crecientes niveles de pobreza rural y la concentración de la tierra han catalizado una ola de ocupaciones de tierras por parte de campesinos que, en muchos casos, han tenido desenlaces violentos.

La preocupante situación socio-económica del país contrasta con la posibilidad de obtener redistribuciones eficientes de tierra. La eficiencia en la redistribución esta definida como la habilidad potencial de los nuevos recipientes de tierras de mejorar su situación aún después de haber compensado adecuadamente a los antiguos poseedores de la tierra. La posibilidad de esta redistribución eficiente es la implicancia directa de la existencia de una relación inversa entre productividad de la tierra y tamaño de la finca en Paraguay.

Si bien el funcionamiento del mercado de tierra podría eventualmente permitir esta reasignación eficiente de tierra, esto no ha sucedido en el país. En las transacciones de compra-venta hemos

observado que son los productores mayores los que tienden a participar más en el mercado de tierras en transacciones permanentes.

Hemos observado igualmente, que contrariamente a lo comúnmente esperado, la titulación de tierras no tiene un efecto dinamizador del mercado de tierras rurales en Paraguay. Si se pretende potenciar el mercado de tierras rurales para lograr esta reasignación eficiente, las políticas de fomento al mercado de tierras deben ser dirigidas a reformas de las estructuras de incentivos (reformas institucionales) que estarían desalentando las transacciones mercantiles de tierra en el país.

Estas reformas institucionales deben eliminar los subsidios ligados a la mera tenencia de tierras antes que a la producción, deben aumentar la seguridad jurídica de la propiedad a fin de disminuir posibles temores que realizar transacciones transitorias de tierra (arrendamientos, contratos de aparcerías) pueda poner en peligro la recuperación de la posesión de la tierra cuando así se lo desee, y deben hacer atractivo el financiamiento de proyectos de colonización más abundantes. A continuación discutimos brevemente algunas medidas de políticas que apuntarían en esa dirección.

1. Medidas que tiendan a eliminar los subsidios ligados a la tenencia de tierra

a) Actualizar significativamente los valores fiscales de las tierras a los precios de mercado

Una causa importante de la concentración de tierras mencionada anteriormente, es que los bienes inmobiliarios en Paraguay se constituyen en una de las formas máspreciadas de ahorro, dada la tendencia de valorización acelerada de la tierra en los noventa. Debido a esta preferencia de ahorrar en inmuebles, los precios de los mismos tienden a subir frecuentemente más allá de su potencial productivo. En esta situación, se dificulta el acceso a la tierra vía mercado aún a productores eficientes, puesto que su producto no sería suficiente para hacer frente a los precios inmobiliarios que reflejen tendencias especulativas. Al mismo tiempo, se hace rentable y sostenible ahorrar en inmuebles sin producir eficientemente. Esta forma de ahorro tiene altos costos económicos y sociales. Un costo es la pérdida de la producción que hubiéramos podido lograr con los incentivos adecuados. El otro costo es el aumento de la pobreza rural, al dificultar el acceso de productores vía mercado a la tierra.

Además, se debería corregir la aguda distorsión en el sistema impositivo paraguayo, donde el sector agropecuario, contribuye más del 25% al PIB total y aporta menos del 2% al total de impuestos.

Para aumentar la contribución del sector agropecuario a los ingresos tributarios la forma más eficiente posible es el aumento de la base imponible del impuesto inmobiliario, de manera que se asemejen a los precios de mercado de la tierra. En la actualidad, como observamos, los valores imponibles de los inmuebles rurales estarían muy desfazados de los precios de mercado. La tasa impositiva del 1% debería mantenerse. Este mecanismo de actualización de la base imponible es superior a las otras alternativas existentes de mayores impuesto a la producción y/o a la exportación, que desalientan la producción y empeoran la competitividad de los productos del agro paraguayo. El impuesto a la tierra no causa distorsiones de precios de productos, los productores son motivados a producir a altos niveles debido que los mismos reciben el precio total de sus productos y el costo a la sub-utilización de la tierra aumenta con este impuesto fijo. Con el aumento del costo de sub-utilización, su aplicación reactivaría el mercado de tierras, en sus formas de alquileres y contratos de aparcerías, por parte de los propietarios que no estén dispuestos a organizar la producción directamente. Esto se facilitaría, como veremos más adelante, con la

mejora de la seguridad jurídica de la propiedad. La actualización de la base imponible podría realizarse conjuntamente con una exoneración fiscal a las fincas de menos de 20 hectáreas. De no hacerlo, se encarecería tal vez la recolección del impuesto en forma desmedida, considerando el número y dispersión de las unidades productivas, y se aumentaría la carga impositiva al sector más pobre, el campesino. Actualmente existe un tratamiento preferencial para los inmuebles rurales menores de 5 hectáreas, donde la tasa impositiva es de 0,50%. Con la exoneración a las fincas de menos de 20 hectáreas, las unidades a quienes realizar el seguimiento se reducirían en dos tercios, lo que reducirá el costo de administración del impuesto. La referencia de la actualización debería ser los precios de mercado, menos un margen que reflejaría las expectativas especulativas más allá del potencial productivo de la tierra. Este margen disminuiría año tras año, dado que los mayores impuestos a la tierra desalentaría el ahorro en activos inmobiliarios. La mayor contribución del sector agropecuario a los ingresos tributarios permitirá financiar inversiones en infraestructura y capital humano, lo cual permitiría dinamizar aún más el sector.

b) Reducir los subsidios crediticios

Los subsidios vía tasas de interés en un contexto de supervisión imperfecta de la utilización de los créditos, implica la imposibilidad de garantizar que estos créditos se destinen a actividades estrictamente agropecuarias. La posibilidad de reasignar los créditos a tasas subsidiadas produce una presión mayor hacia la valorización de la propiedad rural ligada a la posibilidad de recibir rentas en formas de subsidios crediticios. Como señalamos anteriormente, la reducción de los subsidios vía tasas de interés desaceleraría el proceso de valorización de la tierra, y lo ajustaría más a su potencial productivo, facilitando el acceso a la misma de los productores eficientes.

Tanto la reducción de los subsidios crediticios como la actualización de la base imponible de los inmuebles rurales a los precios de mercado, aumentarían los recursos fiscales para su utilización en medidas conexas que faciliten el objetivo de redistribución eficiente de la tierra vía mercado. Entre estas medidas conexas estarían: el subsidio vía demanda a segmentos campesinos que deseen adquirir parcelas por primera vez, la contribución a un fondo de seguro agrícola que ayude a los sectores pobres a protegerse de choques adversos imprevisibles, la inversión en infraestructura que facilite los proyectos de colonización privada, entre otros.

c) Medidas que tiendan a mejorar la seguridad jurídica

La seguridad de que los derechos de propiedad serán respetados es una pre-condición para el funcionamiento efectivo del mercado de tierras. Para que transacciones de tierras temporales como los contratos de arrendamientos y aparcería funcionen dinámicamente, el control de la propiedad en el largo plazo (más allá del tiempo estipulado en el contrato) no debe ser amenazado. En una situación de creciente conflictos de tierra y ante la existencia de brechas jurídicas que facilitan la pérdida no voluntaria de la propiedad de la tierra, el entorno jurídico, político y social obstruiría el funcionamiento adecuado de las transacciones temporales de tierra. El mayor dinamismo de este tipo de transacciones puede contribuir significativamente a la redistribución eficiente de tierras y a la reducción de la pobreza rural. Más importante desde el punto de vista de aumento de la producción y de la disminución de pobreza, es el acceso a la tierra antes que la propiedad de la misma. Las transacciones temporales de tierra permiten el acceso a la tierra con menores recursos acumulados que los requeridos en operaciones de compra-venta.

Sin embargo, ante la incertidumbre generada por las brechas jurídicas que facilitan la pérdida no voluntaria de la propiedad rural y por el creciente conflicto en torno a la tierra, las transacciones temporales de tierra se vuelven más riesgosas y los costos esperados por pérdida de propiedad, que están dados por la probabilidad de pérdida de la propiedad multiplicada por el valor de la misma, podrían ser mayores que los ingresos generados en los contratos de arrendamiento y/o aparcería. Es

importante destacar que la probabilidad relevante para el cálculo de los costos esperados por pérdida de propiedad, es la probabilidad subjetiva que asignan los propietarios de tierras. Esta probabilidad subjetiva sería una función directa del grado de conflictos sobre la tierra, e inversa de las señales de seguridad jurídica ofrecida en la legislación. Por lo tanto, si se fortalece la confianza en el respeto a la propiedad, se estaría generando mejores condiciones que alienten las transacciones temporales de tierra.

Entre las medidas que contribuirían a este objetivo se encuentran:

- i) eliminar la posibilidad de que cualquier ocupación puede desembocar en expropiación bajo el argumento de solucionar un problema social. En este sentido cabría seguir las sugerencias del jurista Hernández (1996) que señala la necesidad de modificar el actual sistema expropiatorio por ley especial para cada caso. El mismo recomienda que se dicte un sólo procedimiento administrativo y una sola causal de expropiación: el tratarse de latifundios improductivos. Esta clasificación de latifundios improductivos debe basarse en criterios técnicos y adecuados a las características de las distintas zonas.
- i) El arrendamiento forzoso en caso de ocupaciones pacíficas establecido en la Ley 854/63 socavan igualmente la seguridad jurídica, enviando señales que desalentarían la realización de contratos temporales. Por lo tanto, debe ser eliminado.
- ii) La regulación excesiva de los contratos de arrendamientos y aparcerías establecidas igualmente en la ley 854/63, que establece los precios máximos en dichos contratos desalientan la realización de los mismos. Considerando las potencialidad de obtener aumentos de producción (dado la sub-utilización de la tierra en las fincas mayores) y disminución de los niveles de pobreza, se debería incentivar este tipo de contratos.

d) Medidas que permitan fomentar los programas de colonización privada

Los programas de colonización privada presumen la competitividad de la economía campesina. Nuestro análisis de la potencialidad de una redistribución de tierras que aumente la producción y reduzca la pobreza, se ha basado en la existencia de una relación inversa entre productividad de la tierra y tamaño de la finca. Esta relación inversa fue calculada con base en los datos recolectados en el censo agropecuario 1991. Hemos mencionado que la economía campesina esta estrechamente ligada a la producción algodonera y que la misma ha presentado una tendencia decreciente en los noventa. En este sentido, no podemos asegurar que esta relación inversa se mantenga en 1999 ni tampoco existen datos con la cobertura adecuada de unidades productiva para volver a estimarlo. No obstante, sabemos que existe una relación inversa potencial, por las razones expuestas anteriormente, en caso que las unidades campesinas tengan la alternativa de utilizar toda su fuerza de trabajo familiar en algún rubro que presente condiciones favorables. Este hecho nos señala que la economía campesina debe tener alternativas con cierta rentabilidad para lograr la competitividad requerida para acceder a tierras vía operaciones de mercado. En este sentido las políticas públicas que tiendan a la diversificación productiva de las unidades campesinas con rubros de producción rentables se constituyen en pre-condiciones para lograr la mentada redistribución eficiente.

Suponiendo la existencia de rubros agrícolas con la rentabilidad suficiente que permitan a las unidades familiares realizar su potencial productivo, se necesitaría fortalecer las medidas de asistencia crediticia al sector, a fin de reducir las restricciones que puedan afectar la competitividad de los pequeños productores. Hemos observado que en 1991, aproximadamente dos tercios de las unidades productivas agropecuarias no tenían acceso al crédito. El aumento de cobertura podría extenderse significativamente si se involucrase substancialmente al sector financiero formal privado. Como mencionamos anteriormente, una medida que facilitaría la mayor participación del

sector financiero privado sería el establecimiento de un registro de fácil acceso de la historia de cumplimiento de las obligaciones crediticias de los pequeños productores. Este tipo de registros sería un instrumento efectivo de evaluación del crédito, como también un incentivo de repago eficaz debido a que la reputación de repago tendrá una mayor trascendencia económica.

De lograrse una mayor participación del sector financiero formal privado en el financiamiento productivo, la banca pública, hoy dedicada casi exclusivamente al financiamiento de los procesos productivos anuales, podría reasignar una mayor porción de su cartera al financiamiento a largo plazo de la compra de inmuebles, facilitando los programas de colonización privados.

Con una economía campesina competitiva y con la disponibilidad de financiamientos hipotecarios a largo plazo, estarían dadas las condiciones para que las iniciativas de colonización privada sean atractivas. El IBR en este contexto debería fomentar y catalizar este tipo de iniciativas, convirtiéndose en un diseminador de informaciones, en un soporte técnico para quienes quieran explorar este tipo de emprendimientos, y en un facilitador en las relaciones con los campesinos y el resto del sector público.

Todas estas medidas señaladas para permitir la dinamización del mercado de tierras que produzca una redistribución de tierras que aumente la producción y disminuya la pobreza rural serán más efectivas de tomarse en forma coordinada, y en lo posible concertadamente. La eliminación de los subsidios crediticios y de las concesiones tributarias, implicaría un ajuste hacia abajo de los precios de la tierra, que hasta entonces incluían la expectativa de valorización acelerada de los precios de los inmuebles rurales. Además el aumento de los costos de mantener la tierra subutilizada, es de esperar que aumente la oferta de tierras en el mercado produciendo una tendencia a la reducción del precio de este activo. Esta situación generaría una fuerte oposición por parte de los terratenientes. Una forma de atenuar esta oposición sería mejorando los servicios de apoyo e infraestructura ofrecidos para la producción agropecuaria, así como una campaña que efectivamente mejore la seguridad jurídica de la propiedad y reduzca las ocupaciones de tierras, corrigiendo las falencias de la legislación en este sentido. Las organizaciones campesinas deberían participar en esta campaña concertando su apoyo a la disminución de las ocupaciones en base a metas cuantificables de acceso a la tierra vía aumento de contratos temporales y la vigorización de los programas de colonización.

Bibliografía

- Análisis del mes, Servicio de Consultoría Informativa, Base, Asunción. Varios números.
- Barrett, Christopher B., (1996), "On price risk and the inverse farm size-productivity relationship" *Journal of Development Economics* 51: 193-215.
- Banco Central del Paraguay (BCP), (1998), Informe Económico, Primer Trimestre
- Banco Central del Paraguay (BCP), (1999) Informe de Coyuntura Económica, Abril.
- Banco Mundial (1992), "Paraguay: Country Economic Memorandum", Washington, DC.
- Byiringiro, Fidele y Thomas Reardon (1996), "Farm productivity in Rwanda: effects of farm size, erosion, and soil conservation investments" *Agricultural Economics* 15: 127-136.
- Carter, Michael R. (1984), "Identification of the inverse relationship between farm size and productivity: A analysis of peasant agricultural production" *Oxford Economic Papers* 36: 131-145.
- Carter, Michael R. y Luis A. Galeano (1995), *Campesinos, tierra y mercado*. Asuncion, Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos; Madison, Wis.: Land Tenure Center, Universidad de Wisconsin.
- Carter, Michael R., Pedro Olinto y Diana Fletschner (1997), "Does Land Titling Activate a Productivity –promoting Land Market? Evidence from Rural Paraguay." University of Wisconsin, mimeo.
- Cornia, Giovanni A. (1985), "Farm size, Land Yields and the Agricultural Production Function: An Analysis for Fifteen Developing Countries" *World Development* 13(4): 513-34.
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos) (1999) Encuesta de Hogares.
- DGEEC (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos) (1994) Censo Nacional de Viviendas 1992.

- Dietze, R., A. Kohler, G. Ocampos, J. Ramos y P. de Zutter (1993), "Voces y Pistas para un Desarrollo Sostenible", Proyecto Planificación del Uso de la Tierra, DGP/MAG-GTZ.
- Dyer, Graham (1996), "Output Per Acre and Size of Holding: The Logic of Peasant Agriculture under Semi-Feudalism" *Journal of Peasant Studies* 24(1/2): 103-31.
- Estudio de Consultores Asociados, (s/f), "Estimación de los Subsidios Recibidos y Otorgados por la Banca Pública en Paraguay", mimeo.
- Feder, Gershon (1985), "Relation Between Farm Size and Farm Productivity: the Role of Family Labour, Supervision and Credit Constraints" *Journal of Development Economics* 18: 297-313.
- Fondo de Desarrollo Campesino (1999), MEMORIA 1993-1998, Asunción.
- Frisvold, George B. (1994), "Does supervision matter? Some hypothesis tests using Indian farm-level data" *Journal of Development Economics* 43(2): 217-38.
- Ganuzo, E., L. Taylor y S. Morley (1998), "Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe", PNUD-CEPAL-BID, Mundi-Prensa, Nueva York.
- Ghose, Ajit Kumar (1979), "Farm Size and Land Productivity in Indian Agriculture: A Reappraisal" *Journal of Development Studies* 16 (1): 27-49.
- Gibson, Bill. y José Molinas (1998), "La liberalización y crisis financieras en Paraguay: Un Modelo Computable de Equilibrio General Dinámico." *El Trimestre Económico*, en imprenta.
- Gonzalez Vera, R. (1997), "El Gobierno y la clase política abandonan a los campesinos", *Diario ACB Color*, 11 de marzo.
- Hernández Astudillo, R. (1996), "Legislación Agraria y Titulación de Tierras", Programa de Cooperación Técnica, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Octubre, mimeo.
- Informativo Campesino, Centro de Documentación y Estudios: Area Sociogremial, Asunción. Varios números.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (1993), Censo Agropecuario Nacional, 1991 Asunción.
- Ministerio de Hacienda (1999), Lineamientos de Política Fiscal. Mimeo.
- Molinas, J. (1997), "Rethinking Rural Development: Making Peasant Organizations Work". Tesis Doctoral, Departamento de Economía, Universidad de Massachusetts, Septiembre.
- Molinas, J. (1998), "The Impact of Inequality, Social Capital, Gender, and External Assistance on Local-level Cooperation", *World Development*, Vol. 26:3, pp. 413-431.
- Morley, S. y R. Vos (1998), "Poverty and Dualistic Growth in Paraguay", en E. Ganuzo y otros.
- Newell, Andrew, Kiran Pandya and James Symons (1997). "Farm size and the intensity of land use in Gujarat" *Oxford Economic Papers* 49: 307-15.
- Ocampos, G., L. Ocampos, y Carlos Ortiz (1993), Política de desarrollo Rural, Propuesta de Política Económica, Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social (CEPPRO).
- Rosen, S. (1974), "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Perfect Competition", *Journal of Political Economy*, pp. 34-55.
- White, H. (1980), "A Heteroskedasticity-consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity", *Econometrica* 48, pp. 817-38. En la segunda página, la bibliografía ocupa el ancho de la columna a página completa, pero mantiene su estructura con el hanging a 0.5 cm.
- Eichengreen, Barry (1999), *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, Institute for International Economics.
- ___ (1998a), "The Only Game in Town", University of California-Berkeley, November, unpublished.
- ___ (1998b), "Capital Controls: Capital Idea or Capital Folly", University of California-Berkeley, November, unpublished.
- ___ (1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press.
- Feldstein, Martin (1998), "Refocusing the IMF", *Foreign Affairs*, vol. 77, No. 2, March/April.
- Fischer, Stanley (1998), "Reforming world finance: lessons from a crisis", *IMF Survey*, Special Supplement, 19 October.
- Graham, Carol (1994), *Safety Nets, Politics, and the Poor*, Washington, The Brookings Institution.
- Greenspan, Alan (1998), "The structure of the international financial system", Remarks at the Annual Meeting of the Securities Industry Association, Boca Raton, Florida, 5 November.

- ___ (1996), "The challenge of central banking in a democratic society", Remarks at the Annual Dinner and Francis Boyer Lecture of The American Institute for Public Policy Research, Washington, 5 December.
- Griffith-Jones, Stephany (1998), *Global Capital Flows-Should They Be Regulated?*, London, Macmillan.
- Grilli, Vittorio and Gian Maria Milesi-Ferretti (1995), "Economic Effects and Structural Determinants of Capital Controls", IMF Staff Papers, vol. 42, No. 3, September.
- Group of Seven (1999), *Communiqué of the G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, Petersburg, Bonn.
- ___ (1998), *Declaration of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors*, 30 October.
- Group of 24 (1998), *Communiqué*, 3 October.
- Helleiner, Gerry and Ademola Oyejide (1998), "Global Economic Governance, Global Negotiations and the Developing Countries", Background Paper for the Human Development Report 1999, December.
- IMF (International Monetary Fund) (1998), *Toward a Framework for Financial Stability*, Washington, D.C.
- IMF (International Monetary Fund), Interim Committee (1998), *Statement*, Washington, D.C., 16 April.
- Jospin, Lionel (1998), "La crise mondiale et nous", *Le nouvel observateur*, 10 September.
- Krugman, Paul (1998), "The Eternal Triangle", Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT), unpublished.
- Larraín, Guillermo, Helmut Reisen and Julia von Maltzan (1997), "Emerging Market Risk and Sovereign Credit Ratings", OECD Development Centre Technical Paper, No. 124, April.
- Miyazawa, Kiichi (1998), "Towards a New International Financial Architecture", Speech at the Foreign Correspondents Club of Japan, 15 December.
- Morgan, J. P. (1998), *World Financial Markets*, New York, 7 October.
- Ocampo, José Antonio (1998), "Beyond the Washington Consensus: a view from ECLAC", CEPAL Review, No. 66, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Ocampo, José Antonio and Camilo Tovar (1998), "Capital Flows, Savings and Investment in Colombia, 1960-96", *Capital Flows and Investment Performance: Lessons from Latin America*, R. Ffrench-Davis and H. Reisen (eds.), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/OECD Development Centre, Paris and Santiago.
- Rodrik, Dani (1998a), "Rethinking the World Economy", Boston, Harvard University, Unpublished.
- ___ (1998b), "Who Needs Capital-Account Convertibility?", Harvard University, February, Unpublished.
- Stiglitz, Joseph and Andrew Weiss (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review*, June.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (1998), *Trade and Development Report*, Geneva.
- United Nations, Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs (1999), *Towards a New International Financial Architecture. Report of the Task Force of the Executive Committee on Economic and Social Affairs (LC/G.2054)*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), March.
- Williamson, John and Molly Mahar (1998), "A Survey of Financial Liberalization", *Essays in International Finance*, No. 211, November.



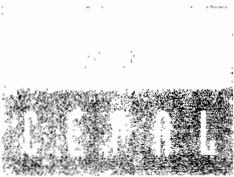
Serie

temas de coyuntura

Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1976), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989), Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990), Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Red de reestructuración y competitividad, Michael Mortimore y Wilson Peres, mayo de 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, agosto de 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley Carlson, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.

desarrollo productivo



COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
www.cepal.org



00-12-1044 - Diciembre 2000
ISSN: 1020-5179 • ISBN: 92-1-321591-6
Nº de venta: E.00.II.G.145
Copyright © Naciones Unidas 2000
Impreso en Naciones Unidas - Santiago de Chile