

EL PROGRAMA DE CRÉDITO AGRÍCOLA SUPERVISADO EN EL PARAGUAY *

ROBERTO L. PETIT

Departamento de Tierras y Colonización,
Asunción, Paraguay

EN todo el mundo, los gobiernos progresistas están haciendo esfuerzos por encontrar la mejor manera de ayudar al hombre común que explota granjas agrícolas de pequeña extensión y al productor que no ha tenido todavía la participación que debiera en el cuadro nacional de la producción. En el Paraguay, un amplio desarrollo de la economía y la consecución de abundantes cantidades de artículos de consumo y servicios dependen de una mejor y más completa utilización de las energías humanas y del mejor empleo posible del capital acumulado y de las tierras de labor. Dependen, además, de un mayor desarrollo de las actuales facilidades de producción y de la medida en que se pueda interesar a recursos foráneos y obtener su empleo en el país. Estos recursos, más la renta que lleguen a producir, al ser razonablemente distribuidos entre nuestro pueblo, contribuirán a mejorar sus condiciones generales de vida.

El Paraguay está tratando también de mejorar las condiciones de trabajo del conjunto de agricultores minifundistas que contribuirán a elevar la capacidad de producción del país y su bienestar general. Ya se han adoptado los medios destinados a ayudar a los cultivadores de pequeñas chacras y granjas dedicadas a la industria animal a obtener mejoras para sí y a la vez hacer progresar el país, por medio del programa de préstamos supervisados del Crédito Agrícola de Habilitación. Inaugurado en diciembre de 1943, con la ayuda de técnicos del Instituto de Asuntos Interamericanos y

* Ponencia presentada a la IV Conferencia Interamericana de Agricultura, Montevideo, diciembre de 1950.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sobre la base de investigaciones llevadas a cabo por el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, que funciona en el país, este nuevo sistema de crédito y educación fué adoptado por el gobierno nacional con el objeto de asistir a los agricultores que cultivan chacras pequeñas y medianas en la solución de sus problemas. Este programa se ha desarrollado hasta el punto de haber servido —hasta el fin de este año— a más de 10,000 agricultores prestatarios. En esta ocasión sería oportuno exponer algunas de las razones por las cuales se estableció este programa de crédito, la función que llena en nuestra economía, algunos de los problemas que una organización de este tipo debe confrontar y sus resultados en la práctica.

El Paraguay contiene en cifras redondas 40 millones de hectáreas de tierra y un poco más de un millón de habitantes. Si los 600,000 paraguayos, incluyendo sus familias, que viven de la agricultura y la ganadería fueran distribuídos igualmente en todo el territorio, resultaría un promedio de 66 hectáreas por persona, ó 380 hectáreas, más o menos, por familia.¹ Pero el Paraguay, por falta de maquinaria para que los agricultores puedan cultivar chacras de extensión conveniente en las áreas que están esperando ser colonizadas, por falta de carreteras, de ferrocarriles y de equipos para realizar una distribución de las aguas, y de caminos de acceso a los mercados locales, ha avanzado muy despacio hacia el aprovechamiento total de sus vastas riquezas. Así, durante cuatro siglos de ocupación, la mayor parte de sus habitantes (el 60%) se ha mantenido concentrada dentro de un área que representa solamente el 2% de su territorio, en la llamada Zona Central, que se extiende al este y sur de Asunción. Y si nos ocupamos de situar en un mapa a todos nuestros agricultores, hallamos que aproximadamente los cuatro quintos de la población rural viven dentro de un radio

¹ Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, *Censo de Agricultura del Paraguay, 1942-43, 1943-44*, Asunción, 1948. Publicado por U. S. Bureau of Census, Washington, D. C. 1949.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

de 25 kilómetros del ferrocarril de Asunción a Villarrica y Encarnación y de las carreteras principales.

En la economía paraguaya el hombre clave es el agricultor. Actualmente la mayor parte de nuestro pueblo dedica su tiempo y esfuerzo a una explotación agraria diversificada y en pequeña escala. Dos tercios de nuestros 95,000 agricultores poseían menos de 7 ½ hectáreas de tierra en 1942-43; menos de la décima parte del total cultivaban 20 ó más hectáreas. Se puede comprender fácilmente que, aunque cultivasen toda la tierra disponible, muchos de ellos difícilmente podían disponer de la tierra de labranza necesaria para sembrar mandioca, maíz, un poco de algodón y algunos pocos cultivos más, en cantidad suficiente para el sostenimiento regular de la familia.

En 1942-43 cerca del 63 % de nuestros trabajadores del agro eran considerados ocupantes clandestinos de tierras que no abonaban al gobierno los impuestos a la propiedad de la tierra o a su explotación, ni a los propietarios la renta de la propiedad que explotan casi siempre sin su consentimiento. Otro 12 % también ocupaba tierras, en aquel carácter, además de las que poseían en propiedad o arrendaban. Sólo el 22 % de los agricultores tenían títulos de propiedad.

La mayor parte de las chacras de la vieja y muy cultivada Zona Central son rectangulares y estrechas, y se extienden desde la alquería, situada sobre el camino comunal, hasta el pequeño seto de árboles que linda con otra chacra tan larga y estrecha como ella, en el otro extremo. Cierta número de ellas tienen nada más 100 metros de ancho (hay algunas que no tienen más de 30), pero la longitud a veces alcanza a varios miles de metros. Así, durante las varias centurias en que la explotación de la tierra se concentró en una sola región, después de la división de lotes largos y estrechos en otras fajas de terreno aun más largas y estrechas, y por la escasez de ingresos y la falta de educación agrícola que proporcionasen al pueblo la técnica que necesita y le alentasen a tras-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

ladarse a mejores lugares, la Zona Central agrícola del Paraguay se ha venido transformando por la superpoblación y el excesivo parcelamiento en un verdadero problema. Las familias agricultoras, que tenían sólo unas pocas herramientas, podían trabajar solamente unas pocas hectáreas. Las cosechas de las pequeñas parcelas de algodón y caña de azúcar que sembraban en las delgadas fajas de tierra producían ingresos demasiado reducidos para adquirir mucha cantidad de maquinaria en un año. Y los agricultores, inseguros desde el punto de vista de la calidad de la ocupación de sus pequeños pedazos de tierra y con pocos bienes en su activo, difícilmente podrían ofrecer suficientes garantías para obtener un préstamo bancario común. Ni siquiera podrían obtener préstamos de producción suficientes de los comerciantes u otros prestamistas, quienes, por otra parte, cobraban elevados intereses. Así las cosas, sus hijos no podían asistir a la escuela por muchos años porque se los necesitaba, tan pronto como podían servir de ayuda, para arar, carpir y “rastrear” la chacra con los limitados elementos que la familia podía reunir pidiéndolos en préstamo a sus vecinos. Al parecer eran éstas las condiciones que afrontaban muchos de los agricultores minifundistas, encerrados en ciclos sucesivos de problemas, que parecían llevarlos solamente hacia más problemas y hacia una pobreza creciente, y todo esto en una era en que los adelantos y condiciones de vida mejores parecen posibles.

Entonces, se puede preguntar, ¿de qué manera puede el agricultor pequeño salir de su ciclo estacionario? ¿Qué cultivará? ¿Cómo puede él obtener maquinaria y tierra para cultivar una chacra mejor? ¿Y de qué manera puede situarse en una posición despejada y segura que lo habilite para la obtención de créditos bancarios comunes en el futuro, una vez que logre una reputación como buen pagador y que se trace un eficaz programa de explotación agropecuaria?

Se puede ver fácilmente que muchos agricultores minifundistas necesitan implementos y pequeñas máquinas mejores y en mayor

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

cantidad. Los necesitan para facilitar su trabajo y hacerlo más eficiente, para extender la escala de su explotación de una diminuta chacra asentada sobre una delgada faja de tierra a un área cultivada de mayor extensión en la cual puedan lograr un nivel de vida más elevado. El pequeño agricultor necesita frecuentemente más bueyes que suministren más fuerza, y otros ganados y animales de corral que le suministren carne, leche y huevos para el consumo familiar o para el mercado. Los pequeños agricultores, y también los que cultivan unidades de gran extensión, necesitan generalmente semillas mejores, insecticidas, en algunos casos trabajo alquilado, para lograr el cultivo de mejores plantaciones y la cosecha por métodos mejores. Para todo esto, necesita generalmente del crédito. Pero necesita estar en condiciones de disponer de un sistema por el cual pueda pagar sus préstamos regularmente, de tal manera que pueda liberarse de sus deudas en forma progresiva.

Así, muchos agricultores minifundistas necesitan educación que les sea dada por alguien que les muestre cómo pueden poner en práctica métodos de labranza buenos y modernos. Necesitan quien les muestre dónde conseguir semillas mejoradas para elevar el rendimiento de los cultivos, cómo cuidar estos cultivos, cómo usar los nuevos implementos e insecticidas, cómo hacer planes para la amortización regular de sus préstamos, cómo aumentar el capital invertido en animales de corral, en cultivos y en tierra de labranza y cómo planear el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia.

Miles de agricultores minifundistas no tienen actualmente una base adecuada para la obtención de un crédito bancario que los saque de su situación. En algunos casos, no pueden ofrecer suficientes garantías; generalmente necesitan préstamos a largos plazos para su rehabilitación y para inversiones en capital productivo destinado a iniciar nuevas empresas; requieren frecuentemente una oportunidad para elevar sus condiciones de vida a la vez que se ocupan de mejorar su chacra. Así, para muchos de los agricultores

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

en pequeña escala, el crédito común otorgado por los bancos no es adecuado ni recomendable para solucionar sus necesidades. Por otra parte, desde el punto de vista de los banqueros del país, y velando por los intereses de las instituciones financieras, se puede prever posiblemente cierto riesgo en la inversión de grandes cantidades de dinero en préstamos de rehabilitación, que por lo general no se puede esperar sean pagados rápidamente y que puede que deban ser extendidos sólo sobre la base de cierta garantía o de posesión saneada de la tierra. Estos factores tienden, naturalmente, a limitar el número de los préstamos bancarios de tipo común y su monto. La realidad es que durante el año agrícola 1942-43, solamente una tercera parte de los agricultores (26,700) del Paraguay habían tomado dinero en préstamo ya sea del Banco Agrícola—institución existente en ese entonces que se dedicaba a hacer préstamos agrícolas—, ya sea de otros bancos o demás fuentes privadas. El monto total de los préstamos obtenidos por todos estos agricultores durante ese año fué de alrededor de 2 ½ millones de guaraníes.²

En 1943, especialistas paraguayos y estadounidenses hicieron un estudio de la situación general de la agricultura en el país y de las necesidades en materia de crédito agrícola. Informaron al gobierno que se podía establecer un programa de crédito supervi-

² Por esa época y antes de 1942-43, la institución pública que ayudaba a financiar las explotaciones agrícolas, el Banco Agrícola, se había convertido en una organización ramificada; estaba comenzando a distribuir sus limitados recursos entre la financiación tanto de actividades industriales como agrícolas, de manera que se hacía sentir una creciente necesidad hasta del crédito bancario agrícola de tipo común, es decir, el préstamo "estrictamente comercial", ya que los agricultores debían financiar su producción anual. Siguiendo la tendencia hacia la centralización del sistema bancario y tratándose de remediar algunos de los problemas de entonces, el Banco Agrícola fué absorbido finalmente por el más centralizado Banco del Paraguay. Debido a las continuas necesidades de créditos agrícolas comunes por parte de los agricultores, este último banco llegó finalmente a crear un Departamento Agrícola para extender préstamos bancarios comunes a los agricultores para sus actividades de producción.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

sado para servir las necesidades de los agricultores minifundistas, dependiente del Banco Agrícola del Paraguay. Recomendaron, además, planes para un programa educacional destinado a mejorar las prácticas agrícolas entre agricultores seleccionados, pero que debía ser apoyado por medio del crédito para ayudar a los agricultores a obtener los recursos necesarios para mejorar sus chacras y sus métodos de trabajo. También recomendaron que el Banco Agrícola acudiera al nuevo Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA) en demanda de toda la asistencia técnica que fuera posible, para llevar adelante el programa de crédito supervisado.

Fué así como nació el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), por Decreto-Ley N° 1611 de 21 de diciembre de 1943. La nueva organización se inspiró en los principios que rigen la estructura y la política de la Farm Security Administration de los Estados Unidos, hoy denominada Farm Home Administration. En el Decreto que creó el CAH se autorizó un capital de 20.000,000 de guaraníes. La primera integración de este capital, hecha con una parte de los recursos provenientes de un préstamo hecho por el Brasil, se elevó a 1.800,000 guaraníes. Esta suma debía ser gradualmente aumentada, a medida que fueran aumentando las solicitudes de préstamos, hasta cubrir el total del capital autorizado.

El principal objetivo del Decreto-Ley fué establecido en términos claros y comprensivos en su artículo 1°:

Institúyese el Crédito Agrícola de Habilitación a cargo del Banco Agrícola del Paraguay, con propósito de favorecer a aquellos agricultores que no están en condiciones de recibir los beneficios de un crédito común adecuado al complejo de sus necesidades, prestándoles en forma conveniente ayuda de carácter técnico, económico y social.

El CAH constituye así un programa educativo, técnico, económico y social, preferentemente adecuado a las condiciones materiales y sociales de nuestra clase campesina:

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

- a) Es un programa educativo, ya que su elemento característico es la supervisión tanto en las labores agrícolas como en el uso adecuado de los fondos obtenidos mediante la aplicación del programa. Esta supervisión es realizada por personal especializado, quien orienta al beneficiario del crédito, no solamente en sus labores agrícolas, sino también en las prácticas de economía doméstica y manejo de la chacra. Su fin principal es la enseñanza.
- b) Es un programa técnico porque enseña a los prestatarios la práctica de los métodos culturales modernos y el uso de elementos potenciadores del esfuerzo humano, generalmente desconocidos por los agricultores paraguayos. Para este efecto, los supervisores rurales son especialmente entrenados por el STICA, que también colabora en la ejecución del plan.
- c) Es un programa económico, porque enseña al agricultor la mejor forma de organización y administración de su chacra, a fin de obtener el máximo rendimiento de sus propios recursos; y
- d) Es un programa de evidente trascendencia social, porque enseña al agricultor y a su familia la forma de elevar su nivel de vida, mejorando su alimentación, vestido, vivienda, salubridad, higiene, etc. En esta parte del plan las supervisoras rurales tienen que realizar una acción positivamente creadora para lo cual son debidamente entrenadas y capacitadas en las diversas ramas de la economía doméstica de tal manera a influir en el ánimo de la familia campesina para la obtención del objetivo perseguido. La elevación moral de los labriegos y sus familias constituye también una de sus principales preocupaciones.³

Ciertas condiciones son exigidas a los postulantes a prestatarios del CAH antes de la concesión de los préstamos. Principalmente, deben ser agricultores de buena conducta, jefes de hogares legítimamente constituídos, haber trabajado en su chacra por el tiempo suficiente para adquirir experiencia en las actividades agrícolas, ser

³ Jorge E. Ferreira, *El Crédito Agrícola en el Paraguay*, Facultad de Ciencias Económicas, Asunción, 1950, p. 14.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

buenos trabajadores, con deseos de elevar sus condiciones de vida, y que con la ayuda del crédito puedan adelantar económicamente y cancelar los préstamos en tiempo oportuno.

Los créditos son otorgados en base a lo que se llama "Plan de Trabajo Agrícola y Doméstico", en el cual, considerando la capacidad productiva del agricultor, se planean los trabajos a realizarse en el período agrícola y se calculan en forma estimativa los préstamos necesarios para la ejecución de dicho plan. Estos planes de trabajos prácticos son realizados por los supervisores rurales en la misma chacra del agricultor y con la participación activa de éste y de los miembros responsables de su familia, quienes tienen que compenetrarse de su contenido y de la responsabilidad de la ejecución de los trabajos contenidos en el mismo.

Las supervisoras rurales también tienen su participación en la elaboración del Plan, ayudando a los supervisores en el planeamiento de los trabajos relacionados con la organización del hogar y la mejora de las condiciones de vida de la familia del agricultor.⁴

Los créditos que puede otorgar el CAH son de las siguientes clases:

- 1) Clase "A", cuyo plazo es de un año y que se conceden para atender los gastos de producción y subsistencia del agricultor y su familia, es decir, para los gastos corrientes de la chacra y del productor. El monto máximo de esta clase de crédito en ningún caso podrá exceder la suma de 1,500 guaraníes, que podrá ser destinada a la compra de semillas, abonos, insecticidas, envases, cosecha, y a cubrir los gastos de alimentación, vestido, educación, salubridad, etc., conforme a los Planes de Trabajo Agrícola y Doméstico.
- 2) Clase "B", cuyo plazo es de 5 años y que se conceden para la adquisición de elementos de trabajo y reparaciones menores, es decir, para la compra de máquinas, implementos, herramientas agrícolas, animales necesarios al hogar y gastos de alimentación. La suma que puede obtenerse en esta

⁴ *Ibid.*, p. 18.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

categoría de crédito no puede ser mayor de 1,500 guaraníes, ya sea separado o conjuntamente con el préstamo de la clase "A".

- 3) Clase "C", destinados a la explotación de granjas y cuyo plazo es de 10 años. Los préstamos de esta clase serán invertidos en la compra de lecheras, reproductores, porcinos, aves de corral, etc. El monto que cada prestatario puede obtener de esta categoría de préstamo es de 1,500 guaraníes, y en casos excepcionales hasta 3,000 guaraníes.
- 4) Clase "D", a 15 años de plazo, para construcciones y compra de tierras adicionales colindantes con la chacra de los prestatarios y que sean requeridas para la ejecución de los planes de trabajo. Las construcciones pueden referirse a la vivienda del prestatario, a galpones de almacenamiento y otras mejoras de importancia. El monto de los préstamos de esta categoría es el mismo de los de la categoría "C", es decir, hasta 1,500 guaraníes, y, excepcionalmente, hasta 3,000 guaraníes.
- 5) Clase "E", para ayuda a la formación de cooperativas agrícolas, limitado al 75 % del capital necesario para la organización de estas entidades.⁵

La tasa del interés percibido por el CAH es del 6 % anual, aunque por ley está autorizado a cobrar hasta el 8 %. El cómputo del interés se hace comercialmente, ya que las operaciones son registradas por el sistema de cuenta corriente bancaria. De esta manera, los intereses no son capitalizados, percibiéndose solamente sobre los saldos deudores.

Los préstamos autorizados son entregados a los beneficiarios en forma gradual y progresiva, de acuerdo con sus necesidades comprobadas por los supervisores rurales en las visitas periódicas realizadas a la chacra del prestatario. Las sumas provenientes de los préstamos no podrán ser empleadas en otros fines que los contemplados en los planes de trabajo, y su utilización será fiscalizada en todos los casos por los supervisores, a fin de asegurar su regular ejecución y el empleo productivo de los créditos.

⁵ *Ibid.*, pp. 17-18.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

Los préstamos del CAH no tienen fechas exactas para su vencimiento, siendo obligación de los prestatarios amortizarlos en la medida de sus posibilidades, dentro de los plazos estipulados. Las cobranzas deben ser realizadas en efectivo, y los prestatarios no están obligados a la venta de sus cosechas ni a la amortización de sus deudas cuando los precios del mercado no son razonables ni convenientes a sus intereses.

Los supervisores rurales están obligados, por su parte, a prestarles su colaboración técnica en el almacenaje de sus productos y su ventajosa colocación.⁶

Existen limitaciones al monto de préstamos que pueden concederse a un prestatario. Dice el Decreto-Ley 1611: "Puede concederse a un prestatario simultáneamente préstamos de las cuatro clases, siempre que sea propietario y que el monto de su deuda no exceda 4,500 guaraníes."

Aunque se fijan límites al plazo exigido para el pago de la deuda al CAH, plazos de uno, cinco, diez y quince años respectivamente, para préstamos de Clase "A", "B", "C", "D" y "E", las normas que rigen la prórroga de estos plazos son liberales. La exposición de razones justificadas que impiden el pago de la deuda, y la imposibilidad de hacer frente a los pagos al vencer el plazo, puede ocasionar la prórroga de dichos plazos, y la reamortización de las deudas. Las deudas de Clase "A" pueden extenderse por un período adicional de un año o menos, mientras que las de las clases "B", "C", "D" y "E" pueden reajustarse al cambiar el régimen de las cuotas de amortización.

Las garantías exigibles por el CAH de sus prestatarios pueden ser hipotecarias, en propiedades inmuebles, y prendarias, en bienes muebles (de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 896, de la Prenda con Registro). Pueden exigirse garantías de ambas clases. Las garantías prendarias subsisten hasta la cancelación de las deudas que les dieron origen.

⁶ *Ibid.*, p. 19.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

El Decreto-Ley 1611 concede al agricultor el derecho de liquidar su deuda con el CAH en cualquier momento. Al mismo tiempo, reserva al CAH el derecho de dar por terminado el plazo establecido, y considerar vencido y exigible el préstamo, si a juicio del Consejo Administrativo existe absoluta evidencia de que el prestatario no ha colaborado debidamente con los supervisores rurales o no ha ejecutado debidamente el Plan de Trabajos Agrícolas y Domésticos. Se fijan asimismo penas de prisión y multas para los prestatarios que hicieren falsas declaraciones de bienes, y para los funcionarios que dieran falsos informes o referencias sobre prestatarios, o malversaren los fondos confiados a su custodia.

El Decreto-Ley estableció el sistema de la supervisión de los préstamos, en donde reside, en la actualidad, la clave del éxito de este programa de crédito agrícola. Definió, además, las obligaciones del supervisor para la ayuda al agricultor en la preparación de su Plan de Trabajos Agrícolas y Domésticos; para la instrucción de su familia en mejores prácticas agrícolas y domésticas; para la ayuda al prestatario en el planeo del pago de su deuda y a cumplir este Plan y para representar al CAH en su distrito local. Tanto las supervisoras como los supervisores deben ser paraguayos, de buena reputación, y tener experiencia previa de la vida rural y los trabajos agrícolas (o manejo del hogar, nutrición e higiene en el caso de las supervisoras) y conocimientos de contabilidad, para poder ayudar a los agricultores a preparar presupuestos, planes y estados de cuentas, y deben tener aptitudes para transmitir sus conocimientos de prácticas agrícolas y domésticas. Estos funcionarios, pues, deben tener aptitud para comprender y llevar a cabo el programa, lo que exige de ellos una gran voluntad y capacidad, única forma de ganarse la confianza del campesino. El CAH tiene ahora 160 supervisores rurales y 55 supervisoras de economía doméstica rural, lo que hace un total de 215 personas, que trabajan en las oficinas de zona y de distrito. Los recursos de entrenamiento funcionan en el Instituto Agronómico Nacional, bajo la dirección

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

del STICA. En fin, son estos técnicos quienes están dando nuevas esperanzas a los pequeños agricultores y quienes están comenzando un movimiento hacia la reforma de las prácticas agrícolas en el Paraguay.

Reconociendo el importante papel del hogar en la formación del nivel de vida de la familia rural, el CAH ha emprendido un programa de mejoramiento doméstico en beneficio de las mujeres campesinas. El primer esfuerzo realizado en este sentido fué hecho en octubre de 1944, cuando una especialista en economía doméstica del STICA estableció un centro de trabajos domésticos en Capiatán, un pueblo situado a 25 kilómetros de Asunción. Posteriormente se establecieron otros centros similares en distintas comunidades rurales. Incorporando mejoras que pueden ser fácilmente adaptadas a la típica vivienda rural paraguaya, estos centros ofrecieron a las mujeres del campo y a sus familias una oportunidad de aprender nuevos métodos y habilidades, destinadas a hacer sus hogares más agradables y salubres. Cada centro incorporó a su dirección a un grupo representativo de mujeres del lugar, especialmente seleccionadas y entrenadas en las artes domésticas, higiene, puericultura y nutrición.⁷

El CAH es administrado por un Consejo Administrativo compuesto de cinco miembros, dos de los cuales deben ser funcionarios del Banco del Paraguay y los tres restantes personas de amplios conocimientos en materia de crédito agrícola. Dos de estos últimos deben ser necesariamente funcionarios del STICA mientras esta institución preste sus servicios en el país.

En la actualidad el CAH cuenta con un Director Ejecutivo, con amplias facultades y que tiene a su cargo la ejecución de los planes trazados por el Consejo, ante quien responde de sus actos.

⁷ Instituto de Asuntos Interamericanos, *Agricultural Progress in Paraguay, Summary Report, 1942-1949*, Food Supply Division, Institute of Inter-American Affairs, Washington, D. C., junio de 1949.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Bajo la dirección ejecutiva se halla todo el personal de la administración y el encargado de los aspectos técnicos del programa. En el interior, las oficinas de distrito, manejadas por los supervisores rurales, dependen de los Jefes de Zona, cuyas oficinas se establecen en los puntos más importantes y estratégicos.

En cada distrito, los supervisores y supervisoras cuentan con la colaboración de un Consejo Consultivo Rural, compuesto de cinco miembros designados *ad honorem*, entre las personas más representativas del lugar.⁸

En cada pueblo y compañía dentro de su jurisdicción, se constituye, de acuerdo con la Ley 1611, un Consejo Consultivo *ad honorem*, compuesto de cinco personas elegidas entre las más respetables de la localidad. Su función consistirá en cooperar con el CAH en la selección de los agricultores merecedores del crédito de habilitación y facilitar la tarea de las personas afectadas por el programa.

Una vez completada su organización y la instrucción del personal de supervisión y administrativo, el CAH estableció sus primeras oficinas rurales en 11 distritos. En marzo de 1944 comenzaron a concederse los primeros préstamos a agricultores, a fin de comenzar sus actividades rehabilitadora y de producción en el año agrícola 1944-45. En los dos primeros años agrícolas se aceptaron solicitudes de préstamos por valor de 850,000 guaraníes, en dinero efectivo, productos y maquinaria. Las sumas autorizadas en 1946-47 y en 1947-48 decayeron a causa de la contienda civil que dislocó la economía nacional. Pero en los dos últimos años agrícolas, los préstamos del CAH han aumentado rápidamente. Los préstamos autorizados hasta el 30 de abril de 1950, al cabo de seis años de operaciones, alcanzaban la suma de 13.563,000 guaraníes. De esas sumas autorizadas, los prestatarios utilizaron realmente 6.073,000 guaraníes. Las deudas al CAH, de los 10,000 prestatarios aproximadamente, en fecha 30 de octubre de 1950, alcanzaban los 10.000,000

⁸ Jorge E. Ferreira, *op. cit.*, pp. 15-16.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

guaraníes, sin contar el valor de los intereses. El CAH está trabajando ahora en 58 distritos.

La expansión relativamente rápida del programa del CAH y su actividad siempre en aumento en pro del pequeño agricultor paraguayo ha sido posible gracias a la integración gradual del capital autorizado del CAH, mediante el descuento de préstamos y préstamos a corto plazo. La primera suma que se empleó fué la de 1.800,000 guaraníes obtenidos del empréstito del Brasil de 1944. Al aumentar las necesidades de capital, el gobierno puso a disposición del CAH 2.500,000 guaraníes provenientes de la liquidación parcial del antiguo Banco Agrícola. Al producirse la fusión del Banco Agrícola con el Banco del Paraguay el 2 de diciembre de 1947, el gobierno contribuyó a la integración del capital del CAH con la mitad de los recursos obtenidos del gravamen sobre la exportación de algodón, que al 31 de julio de 1950 habían sumado 1.395,000 guaraníes. Los intereses devengados sumaban otros 79,000 guaraníes a la misma fecha, lo cual representaba un capital de 5.773,500 guaraníes. Los descuentos de las deudas y los préstamos bancarios han cubierto el excedente de las necesidades de capital, el costo de la Colonia de Misiones, el fondo de maquinaria y los gastos de administración.

Por reconocerse al CAH, desde su fundación, como una repartición de gobierno encargada de una importantísima labor de educación y mejoramiento social envuelta en su programa de habilitación del agricultor, y atendiendo a que por la naturaleza de sus funciones el costo de administrar su programa debe ser forzosamente más elevado que el de otras instituciones de crédito ordinario, el gobierno asumió, por la vía del Decreto 1611, la responsabilidad de sus costos de administración, que se cubren en el presupuesto de la Nación correspondiente al año subsiguiente. El gobierno ha adoptado, en el programa del CAH, en subsidio al pequeño agricultor, una política de reducir al mínimo el por ciento de intereses sobre sus deudas.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Una de las actividades más importantes iniciadas por el CAH ha sido la creación y mantenimiento de varias colonias agrícolas. Se observa en el Paraguay la paradoja de la sobrepoblación, y el desajuste de la propiedad agraria en la zona central, que contrasta con las enormes extensiones de tierras casi deshabitadas. Muchas de estas tierras desiertas son fértiles y laborables; muchas son capaces de sostener un programa de fomento agrícola al entrar en contacto con los centros de población mediante caminos transitables. En las últimas décadas, el Paraguay ha mantenido una política favorable a la inmigración y colonización de sus tierras incultas. La colonización de zonas poco desarrolladas contribuiría a aliviar la presión de la población en la zona central sobrepoblada de los alrededores de la capital. Contribuiría también a la solución de otros problemas agrarios mediante futuros programas encaminados a proveer mayores facilidades para los agricultores establecidos en la zona central. En los últimos 50 años se han creado 134 colonias auspiciadas por el Estado o por intereses y capitales privados o por sociedades de diversas clases. La mayor parte de estas colonias, sin embargo, no han podido solucionar con éxito los problemas básicos de la agricultura; algunas de ellas, por estar situadas en zonas alejadas, sin contacto con los sistemas de transporte y con la educación y casi todas por estar divididas en lotes de tamaño insuficiente para producir en forma económica, vista su situación geográfica. Muchos colonos se han visto obligados a derribar la selva para plantar entre los raigones, troncones, sus míseras parcelas de tabaco y algodón, muchas veces en tierras onduladas y arenosas, sin beneficio de arados.

Luego de analizar los informes de técnicos del STICA, el CAH organizó y estableció una colonia modelo. El sitio elegido para esta primera colonia fué Piribebuy, cerca de los límites de la zona central. Se eligió un área de tierras feraces y vírgenes. Allí, en 1946, se establecieron 15 agricultores, el núcleo de un grupo de 80 familias que debían más tarde ocupar los lotes coloniales.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

A fin de asegurar en lo posible el éxito de la empresa, se prestó especial cuidado a la formación en la colonia de lotes grandes, económicamente prácticos. Se facilitó a los agricultores, además, el apoyo de supervisores y educadores a fin de ayudarles a adoptar sistemas más modernos de producción agrícola. Esta Colonia Piraretá, cerca de Piribebuy, se convirtió en el modelo para los observadores, tanto agricultores como extraños. Los agricultores de la zona están entre los primeros en dar ejemplo de agricultura moderna, usando máquinas y elementos mejores, insecticidas, estableciendo parcelas más grandes, produciendo cosechas para el Servicio de Semillas del STICA, produciendo cosechas de frutales y hortalizas, alimentando ganados, viviendo en casas de material, contando con potreros bien alambrados y, en fin, produciendo cosechas mejores que dan renta más elevada.

En junio de 1948, el Crédito Agrícola de Habitación anunció la adquisición de tierras nuevas destinadas a una nueva colonia. En vista del éxito obtenido mediante los sistemas puestos a prueba en Piraretá, el CAH emprendió un programa aun más extenso y con mayores probabilidades de éxito. Abandonando su práctica anterior de fomentar la agricultura en la zona central, se expropiaron tierras en las Misiones del Paraguay, al sur, cerca de San Juan Bautista y de San Ignacio. Las tierras elegidas eran llanuras ligeramente onduladas y cubiertas de pastos, prefiriéndoselas a tierras de monte difíciles de desmontar. La zona tiene conexión con la capital mediante una arteria vial importante. Las tierras se dividieron en lotes coloniales de un promedio de 50 hectáreas. Ya se han establecido en ellas 300 de los 500 agricultores que llenarán la capacidad de la colonia. La mayor parte de los colonos proviene de la zona central. En sus nuevas chacras han obtenido hasta ahora cosechas y rentas excelentes, y la recuperación de las deudas progresa diariamente. Los agricultores emplean la ayuda técnica del CAH y del STICA, y producen cosechas de semillas que se cuentan entre las mejores del país, en sus chacras económicamente

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

viabiles y sus empresas diversificadas. Les ha ayudado en su tarea el fondo de maquinaria agrícola pesada con que cuenta la administración de la colonia y que el agricultor no podría costearse. Entre estos elementos se cuentan tractores pesados y niveladoras que se encargan de romper la corteza dura de las tierras vírgenes, y formar las terrazas siguiendo las curvas de nivel, destinadas a evitar la erosión.

También llega la ayuda del CAH a las colonias nacionales donde es menos necesaria la financiación original de la tierra y donde los agricultores se encuentran ya bien establecidos. El CAH está coooperando con la Organización Internacional de Refugiados, al establecer en las colonias del sudeste a más de 120 familias llegadas de los cuatro rincones del mundo.

No sería completo este análisis del programa del Crédito Agrícola de Habilidadación del Paraguay sin una enumeración de los problemas que han surgido y del éxito relativo logrado en su solución.

Desde el punto de vista de la política del CAH en el campo, no es posible convertir a todos los agricultores en prestatarios. Deben estudiarse las cualidades del agricultor, su capacidad, su iniciativa, espíritu de trabajo y energía, a fin de determinar si sus dotes personales y sus condiciones de tenencia y el tamaño de su explotación le ponen en condiciones de encarar con probabilidades de éxito su rehabilitación en el programa del CAH. Conceder a un agricultor un préstamo que tuviera como único resultado aumentar el monto de sus deudas, o que no tiene la posibilidad de pagar, aun en las condiciones liberales que rigen el pago de la deuda principal y el monto de los intereses, dejaría a este agricultor en peores condiciones que antes de recibir el préstamo del CAH, y restaría a otro agricultor más merecedor de ayuda la posibilidad de ingresar en el programa. Muchos agricultores, por otra parte, no necesitan urgentemente la supervisión, y tienen ya una posición establecida que les permite obtener préstamos comerciales del banco para financiar su producción. Entre estas dos categorías, existe el grupo

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN PARAGUAY

medio de agricultores que se debaten en una situación económica de producción marginal, y a quienes se podría encaminar hacia una situación de bienestar, mediante un empleo prudente y bien encaminado del crédito de habilitación. Estos son los agricultores que más provecho pueden obtener del programa del CAH, logrando al mismo tiempo fortalecer la base de la producción agrícola en el país.

Por las razones arriba expuestas, se observa la enorme importancia que cobra el Plan de Trabajos Agrícolas y Domésticos en el planeamiento de las posibilidades del agricultor y de su capacidad de pago de deuda. El supervisor rural aparece entonces como la clave que permite al agricultor obtener su préstamo de habilitación, y gracias a sus recomendaciones el agricultor tiende a mejorar la calidad de sus cosechas, aumentar la extensión de sus cultivos y, en general, mejorar su sistema de explotación aplicando conocimientos de manejo de chacras y de administración del hogar. Los supervisores rurales deben conocer ampliamente los sistemas de explotación empleados por los agricultores en su distrito y los sistemas modernos que deben recomendar. Deben demostrar personalmente la forma de hacer que las nuevas prácticas recomendadas tengan éxito. Deben conocer lo que cuesta cada sistema, el uno en relación con el otro. Las supervisoras también deben enseñar a la mujer del prestatario los conocimientos indispensables para el bienestar hogareño y, en forma práctica, las medidas que contribuirán a mejorar la vida familiar.

En ese sentido se pone de manifiesto en el Paraguay la falta de personal técnico bien entrenado y entendido en asuntos agrícolas y económicos. Esta falta subsiste aún, pues constituye la clave que conduce a un empleo mejor del crédito y al mejor resultado de la explotación agrícola. Cada día aumenta el número de personas adiestradas pero también va en aumento el número de técnicos necesarios. También faltan en el país sistemas de educación y extensión rural en gran escala, lo cual convierte al supervisor en maestro

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

del agricultor, quien le enseña los principios fundamentales de la agricultura y las prácticas modernas de explotación.

Comienzan ahora a surgir problemas en materia de política directiva y fomento de la agricultura en el futuro. Un programa que encara ciertos cambios en los sistemas agrícolas y en la distribución de la propiedad agraria debe necesariamente afectar las necesidades de crédito de los agricultores de una zona determinada y sus necesidades en materia de supervisión. Ciertas zonas requieren cambios de envergadura en los sistemas de explotación que allí se desarrollan, algunas demandan un esfuerzo considerable en cuanto a la conservación del suelo y en ciertas otras zonas deben sustituirse los cultivos actuales por otros más adecuados a sus condiciones especiales. A menudo es necesario hacer un estudio de la agronomía y de la economía agrícola de un distrito antes de recomendar la implantación de nuevos cultivos y nuevas prácticas y explotaciones. Los técnicos del STICA han prestado en este sentido una valiosa ayuda a los supervisores rurales y de zona del CAH, y se espera que esta ayuda continúe por muchos años, en especial con referencia a la asistencia técnica y a la extensión agrícola. El STICA contempla establecer oficinas rurales en el curso del año entrante, a fin de prestar ayuda especial a los supervisores del CAH y comenzar a ampliar el alcance de la extensión hasta incluir a otros agricultores y a los estancieros de la zona de influencia de las oficinas.

En un momento dado en la relación entre el CAH y el agricultor se presenta el problema de cuánto debe alentarse al agricultor a transferir su cuenta a un sistema de crédito bancario común, una vez que haya podido establecer su buen nombre y adquirido bienes suficientes como para constituir la garantía de un préstamo bancario, y no necesite ya la supervisión individual e intensiva.

En comparación con un sistema de crédito bancario común, que no exige mayormente supervisión ni asistencia en la administración del hogar, el crédito agrícola supervisado resulta mucho más caro,

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN EL PARAGUAY

por ofrecer servicios puestos a disposición del agricultor. Reconocemos que el programa resulta más oneroso. Pero a medida que se organiza un sistema de extensión agrícola y doméstico más amplio y más generalizado será posible reducir el costo total *per capita* del crédito y de la educación al agricultor, hacer extensivo el crédito de rehabilitación a los agricultores que no han sido ayudados todavía, incrementar el alcance de la influencia educativa y promover la participación de un número mayor de agricultores en el proceso de mejoramiento de la producción.

Se nota todavía una tendencia por parte de las oficinas locales del CAH a conceder créditos a agricultores que sólo necesitan créditos de producción, y que pueden obtener estos créditos de fuentes bancarias corrientes. Sin embargo, la reactivación, en febrero de 1948, del Departamento Agrícola del Banco del Paraguay para la atención de dichos préstamos en la campaña a agricultores pequeños, a fin de permitirles producir las cosechas requeridas por el Plan de Fomento y Expansión de la Producción Agrícola Nacional, ha abierto a los agricultores una fuente de créditos de orden bancario común. Esta medida proveerá un medio más propio, en el futuro, para la orientación de los agricultores, y para dividir las respectivas funciones del CAH y del Departamento Agrícola en el campo del crédito.

En general, los prestatarios del CAH han mantenido un alto nivel en cuanto al pago de sus deudas principales e intereses, a medida que vencen sus plazos. En algunas localidades los agricultores han pagado un ciento por ciento, o más, de sus deudas. En otras zonas, sin embargo, la recuperación de las deudas a los prestatarios ha sido un poco más lenta. Esto se debe, en gran parte, a las malas cosechas y a los perjuicios causados por los insectos, o bien por existir en esas zonas de mala recuperación problemas intrínsecos de difícil solución relacionados con el manejo de las chacras y el empleo de la tierra. Pero aun en esas zonas, cuando los préstamos se prorrogan o reamortizan sobre bases justas y libera-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

les, y se pone en marcha un sistema de explotación satisfactorio, esas deudas se pagan. Es más, esas deudas están siempre cubiertas por los bienes del agricultor. Un estudio de chacras del CAH elegidas a granel en cuatro localidades de la zona central en 1949,⁹ al indicar una recuperación de tan sólo el 60 % de la deuda exigible, informaba también que los préstamos estaban generalmente bien garantizados. El promedio de mora en esas localidades era de sólo 9.3 %, es decir, 1.2 % superior al promedio de una localidad considerada representativa, donde la recuperación de las deudas se acerca al 100 %.

Como podría esperarse de un programa cualquiera de crédito, se presentaron casos de préstamos mal concedidos y mal pagados; pero si se mantiene un estándar alto en la selección de prestatarios, y una buena supervisión en el futuro, todo concurre para indicar que las pérdidas resultantes al CAH serían muy reducidas.

Desde el punto de vista de la financiación de un programa de crédito supervisado, surge con caracteres definidos la conveniencia de establecer un fondo primario específico. En el Paraguay, parte de los fondos del CAH provenían de un empréstito extranjero, parte de una institución más antigua, parte de un gravamen y parte de los intereses devengados. Se ha constituido así el capital circulante de la institución. En casos de emergencia, se han obtenido fondos adicionales del Banco del Paraguay, a fin de proseguir el programa. El Consejo Administrativo del CAH (que constituye ahora el Consejo Agrario del Departamento Agrícola y el Departamento Comercial del Banco del Paraguay) busca establecer ahora una fuente permanente que le permita aumentar su capital hasta el límite actual autorizado. Las limitaciones impuestas al CAH por su capital disponible han impedido la implantación de un

⁹ Elvin A. Duerst y Sección de Economía del STICA, *Progreso de 162 agricultores prestatarios del Programa de Crédito Agrícola Supervisado en el Paraguay (Crédito Agrícola de Habilidadación) en los años 1948-1949*; Asunción, 1950.

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN EL PARAGUAY

programa más extenso de reajuste agrario y de colonización, y retardado la financiación de la mecanización de la agricultura en escala mayor.

Existen problemas de otro orden. Unos afectan a la administración de este complejo programa, otros el aspecto técnico.

A pesar de estos problemas, el crédito supervisado ha prestado ayuda material y educativa a muchos agricultores paraguayos. Lo indica el número de cuentas en los dos primeros años de vida: 2,179 agricultores recibieron la ayuda del CAH. Entre 1946 y 1948, sólo 279 prestatarios ingresaron al programa. El número de nuevos prestatarios en 1948-49 llegó a 3,441, y a 4,100 entre 1949 y octubre de 1950. El total alcanza ahora alrededor de 10,000 cuentas. Esto representa una ayuda a más del 10% de los agricultores paraguayos.

El crédito supervisado ha permitido a los pequeños agricultores expandir sus operaciones y aumentar sus ingresos. Un estudio de un grupo de prestatarios del CAH indica¹⁰ que los prestatarios del CAH aumentaron sus ingresos en un 25% más que los agricultores no prestatarios, comparación hecha de los años agrícolas 1944-45 y 1945-46. En otro estudio realizado por el STICA sobre los prestatarios del CAH,¹¹ 70 prestatarios del CAH elegidos al azar de cuatro distritos habían aumentado la superficie de sus chacras de 8.6 a 12.8 hectáreas (es decir, en un 49%) en menos de cuatro años desde la fecha de su primer préstamo. Las muestras tomadas en otros distritos indican un aumento aun más considerable, especialmente en ciertas zonas donde el CAH encaraba la financiación de colonias en tierras recientemente abiertas al cultivo. Los 70 agricultores mencionados arriba habían también aumentado el número de sus unidades de maquinaria agrícola importada has-

¹⁰ Informe de Walter L. Crawford, Asesor Técnico del CAH y miembro de la Misión Técnica del Instituto de Asuntos Interamericanos.

¹¹ Elvin A. Duerst y Sección Económica del STICA, *op. cit.*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

ta el año agrícola 1949 en más de tres veces y el valor de las máquinas en más de cinco veces. El capital neto de estos agricultores había aumentado tres veces y sus ingresos alcanzaban un promedio de 2,400 guaraníes. Estos adelantos se habían logrado en base a préstamos de menos de 1,000 guaraníes por cabeza recibidos del CAH.

Para mostrar en forma completa los resultados y poder evaluar en forma adecuada las actividades del CAH en el Paraguay sería preciso hacer un análisis más detallado de los resultados obtenidos y la experiencia recogida. Sería necesario, quizá, considerar en mayor detalle la estructura financiera y las limitaciones del CAH, las relaciones entre la financiación del CAH y la política monetaria del país y su economía, la influencia del crédito en el nivel de los precios y los límites necesarios que deben imponerse a los diversos tipos de crédito agrícola, la influencia de los créditos en la producción, el aumento de la producción para exportación y para consumo local, el mejoramiento de las condiciones económicas y financieras de los prestatarios y de sus condiciones de vida y la acción del programa en cuanto al progreso de la agricultura en general. Estos aspectos están bajo estudio, por técnicos del STICA, del Banco del Paraguay y de las diversas reparticiones del gobierno en forma continua. No corresponde aquí presentar otros detalles más. El CAH tiene una función más importante aun para el futuro de la agricultura paraguaya. No se puede esperar que sea una panacea universal; muchos agricultores no necesitan del CAH y tienen otros medios de obtener su educación. Sin embargo, el CAH ha marcado la huella que debe seguirse en la financiación de los agricultores en sus chacras, en las zonas agrícolas donde son numerosos los agricultores que necesitan supervisión y crédito para producir económicamente. Se ha marcado el rumbo a seguir en la financiación de agricultores a fin de permitirles salir de zonas donde la oportunidad no se presenta nunca, a zonas nuevas donde se respiran

EL CRÉDITO AGRÍCOLA EN EL PARAGUAY

aires de progreso. Al presentar sistemas de financiación de amplias bases, donde puede el agricultor obtener créditos en condiciones y plazos muy favorables y con la ayuda técnica, social y económica suministrada, el CAH ofrece la oportunidad de encarar la colonización de tierras nuevas y lograr allí la rehabilitación efectiva del agricultor paraguayo.

BIBLIOGRAFÍA

1. *Censo de Agricultura del Paraguay, 1942-3, 1943-4*, Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, Asunción, 1948; publicado por el Bureau of the Census, Washington, D. C., 1949.
2. Decreto-Ley 1611, Gobierno del Paraguay, 1944.
3. Jorge E. Ferreira, *El Crédito Agrícola en el Paraguay*; trabajo presentado a la Facultad de Ciencias Económicas, Asunción, agosto, 1950. Manuscrito.
4. *Final Report of Walter L. Crawford, Technical Advisor to the Supervised Credit Program*, Asunción, Paraguay, 1946. Manuscrito.
5. Elvin A. Duerst (Agricultural Program Officer, IIAA), *Farm Management Problems and Use of CAH Supervised Farm Credit on 162 Farms of Central Paraguay, 1944 to 1949*. División de Estudios Económicos, Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, mimeografiado.
6. *Economic Implications of Financial Structure and Funding of CAH*, Memorándum de Elvin A. Duerst, Agricultural Program Officer, IIAA, a Albion W. Patterson, Director de STICA, septiembre 8, 1950.
7. Institute of Inter-American Affairs; *Agricultural Program in Paraguay*, Washington, D. C.; *Progress in Agriculture*, Nov.-Dic., 1949, *Paraguayan Rural Life, Survey of Food Problems*, Oct., 1946, Sep., 1947.
8. Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, *Memorándum sobre las Finalidades del Crédito Agrícola de Habilidadación*, 1949.
9. E. C. Johnson (Farm Credit Administrator, USDA), *Observations and Recommendations in regard to Agriculture and Agricultural Credit in Paraguay*, octubre 22, 1943, manuscrito.
10. Gildo Insfrán Guerrero (STICA), *Manual del Supervisor Rural, Lección X del Curso de Economía Rural de la Escuela de Supervisores*, Caacupé, 1950.
11. Informes mensuales y anuales del Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, Asunción, Paraguay, 1943-1950.