

Documento de Trabajo N° 2
Serie Estudios Rurales

**La Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú
y las pequeñas unidades productivas de la
cadena del cedrón en Paraguay**

Pável Isa Contreras
Juan Cheaz
Pedro Martínez Arguello
Mercedes Figueredo

Proyecto:
“Alianzas para el Empoderamiento Económico”

Mayo 2013

La Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú y las pequeñas unidades productivas de la cadena del cedrón en Paraguay



Este documento es resultado del proyecto “Alianzas para el Empoderamiento Económico”, desarrollado por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y financiado por ICCO & Kerk in Actie y por la Fundación Ford. Más información se encuentra disponible en <http://www.rimisp.org/alianzas-para-el-empoderamiento-economico>

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita:

Isa Contreras, P.; Cheaz, J.; Martínez, P.; Figueredo, M. 2013. “La Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú y las pequeñas unidades productivas de la cadena del cedrón en Paraguay”. Documento de Trabajo N°2. Serie Estudios Rurales. Proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico. Rimisp, Santiago, Chile.



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
Working Papers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

La Cooperativa la Norteña Ycuamandy'yú y las pequeñas unidades productivas de la cadena del cedrón en Paraguay

Autores: Pável Isa Contreras, Juan Cheaz, Pedro Martínez Arguello y Mercedes Figueredo¹

RESUMEN

Este documento recoge los aspectos más relevantes de la experiencia de trabajo de la Cooperativa Norteña de San Pedro Ycuamandy'yú con pequeños productores vinculados a la cadena del cedrón y las transformaciones que vivieron la cooperativa y sus socios, los logros alcanzados, los factores que facilitaron y que limitaron los cambios y las lecciones y retos que tienen ante sí. También evalúa los aspectos claves de sus entornos que han facilitado y que han limitado el cambio, como lo son las relaciones con proveedores de bienes y servicios, compradores y competidores, las relaciones con las políticas y programas sectoriales del gobierno y la cooperación, así como algunos aspectos de política a nivel macro. Para ello el equipo de trabajo realizó análisis y jornadas de trabajo con actores claves vinculados a los esfuerzos de la cooperativa.

Palabras claves: Alianzas, pequeños productores, agroecología, mercados agrícolas, cedrón, sostenibilidad, cambio, créditos, entornos rurales.

ABSTRACT

This document presents the most relevant aspects of the experience of the Cooperativa Norteña from San Pedro Ycuamandy'yú with small-scale farmers linked to the verbena value chain. It looks at the transformations experienced by the cooperative and its members, their achievements and the factors that have facilitated or limited change, the lessons learned and the challenges they face. It also assesses key aspects about the relationships of the cooperative with goods and service providers, buyers and competitors, and with government and cooperation's policies and programs for the sector and some aspects of macro policy. To do that, a work team carried out analysis and field work with key stakeholders related to the cooperative's efforts.

Key words: Partnerships, small-scale producers, agro ecology, agricultural markets, verbena, sustainability, change, credits, enabling environments.

¹ Investigador del Proyecto (pavel.isa.cantneras@gmail.com), Coordinador del Proyecto (jcheaz@rimisp.org), Gerente General de la Cooperativa Norteña (pedrodavidmartinez@hotmail.com) y Encargada del Departamento Orgánico (menchifn04@hotmail.com), respectivamente.

ÍNDICE

1. - INTRODUCCIÓN	6
2. LA EXPERIENCIA DE TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO EN LA COOPERATIVA LA NORTEÑA YCUAMANDY'YÚ	8
2.1 Los logros y el proceso.....	9
2.1.2 Expansión de la capacidad industrial y vinculación a los mercados	13
2.1.3 Acceso a crédito, organización y otros servicios	15
2.1.4 La dimensión organizativa y el empoderamiento	17
2.2 El proceso de La Norteña Ycuamandy'yú en la perspectiva del enfoque de capacidades	18
3. CONTEXTOS HABILITANTES Y LIMITANTES DE LA COOPERATIVA LA NORTEÑA YCUAMANDY'YÚ	22
3.1 El entorno inmediato y el cambio en la cadena del cedrón	23
3.2 El entorno externo: legislación, prácticas asociativas y apoyo gubernamental y no gubernamental.....	25
3.3 El entorno ampliado: mercados internacionales y estructura institucional del Estado	27
4. LECCIONES Y RETOS DE LA NORTEÑA YCUAMANDY'YÚ.....	29
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33
6. ANEXO.....	34
6.1 Listado de participantes en encuentros	34

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina y el Caribe, las pequeñas unidades productivas rurales, especialmente las agropecuarias, están frecuentemente atrapadas en un “equilibrio bajo” que les impide crecer, transformarse y lograr saltos tecnológicos e innovaciones productivas y de gestión trascendentes. El resultado de esto ha sido un rezago rural palpable en términos de desempeño económico, desarrollo social e incidencia de la pobreza y de las privaciones².

Uno de los factores más importantes que explica esta situación es que estas unidades operan en entornos cuyas características, antes que promover transformaciones, tienden a perpetuar el estado de cosas. Estos incluyen tanto los factores más inmediatos a estas unidades tales como las relaciones comerciales que establecen con proveedores y clientes, y los servicios y la infraestructura que tienen a su disposición, como aquellos que conforman entornos más amplios tales como las políticas y regulaciones sectoriales, las prácticas asociativas y culturales, y la política comercial, entre otros.

A pesar de sus características particulares, Paraguay no es una excepción. En este país, la dinámica económica general ha estado vinculada a la explotación agroforestal y la ganadería. Cerca de un tercio del PIB es agropecuario y llega a un 40% cuando se suma las actividades agroindustriales, y éstas explican el 50% de las exportaciones totales. A pesar de esa significativa proporción de la riqueza que se produce en las zonas rurales, la incidencia de la pobreza es mayor en ellas que en las urbanas. Las personas pobres rurales representan más de la mitad del total de la población pobre.

Esto se explica en parte por el carácter bipolar de la agricultura paraguaya, en la que sobresalen dos tipos de actividades: una agricultura moderna y empresarial dominada por el cultivo de soja y ganadería para la exportación, la cual se desarrolla en grandes extensiones y es frecuentemente intensiva en capital, y otra familiar de tipo campesina, de pequeña propiedad, aquejada por los problemas tradicionales de ésta (FAO, 2007).

Una parte importante de esos factores mencionados están vinculados a los entornos poco amigables al desarrollo en los que esas unidades productivas operan. Sin embargo, esto no ha impedido que un conjunto de emprendimientos en el ámbito rural hayan logrado impulsar exitosas transformaciones productivas y de gestión a su interior que han servido de base para lograr mayor productividad, ingresos y bienestar general. Según FAO (2007), en Paraguay, alrededor del 20% de las unidades de agricultura familiar campesina ha logrado desempeños económicos. Esto revela que,

² Ver CEPAL 2010 y CEPAL 2010a.

como en otras partes de la región, algunos grupos de pequeña producción agropecuaria han logrado innovar y tener éxito relativo.

Sin embargo, la mayoría de estos emprendimientos innovadores continúan enfrentándose a contextos difíciles que impiden su escalamiento, y que explican que ellas sean excepciones antes que experiencias comunes. En ese sentido, el proyecto Alianzas para el Empoderamiento Económico (AEE) impulsado por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), busca potenciar las capacidades de un conjunto de iniciativas exitosas a nivel local en el avance de metas de desarrollo a fin de contribuir a crear un actor colectivo con voluntad y capacidad para promover cambios en el entorno institucional y de políticas, que faciliten el desarrollo y la inclusión económica y social. Para ello, el proyecto ha sistematizado varias experiencias en toda la región y promueve el establecimiento una red de colaboración capaz de producir aprendizajes útiles para el fomento de cambios.

Algunas de las conclusiones más relevantes de las experiencias sistematizadas por AEE es que los cambios se desataron en distintas esferas, como la productiva, la de comercialización o la de gestión, y que una vez desatado el proceso, los cambios repercutieron en otras áreas, impulsando de forma sinérgica otras transformaciones. Adicionalmente, que además de lograr esas transformaciones internas, las unidades productivas consiguieron impactar favorablemente la forma en que ellas se relacionaban con los actores de su entorno más inmediato, especialmente compradores y proveedores de insumos y servicios. Sin embargo, en general, los impactos no trascendieron ese nivel, y aunque en algunos casos, los éxitos se hicieron visibles y sus actores lograron convertirse en interlocutores de instancias sectoriales del gobierno, los marcos regulatorios y de políticas permanecieron sin cambios³.

A partir de un marco conceptual desarrollado por el proyecto AEE y fundamentado en el llamado “enfoque de capacidades”⁴, este documento analiza la experiencia de innovación y cambio de los socios rurales de la Cooperativa La Norteña Ycuamandy’yú en San Pedro de Ycuamandy’yú en Paraguay, los cuales transitaron desde la producción y venta de cultivos tradicionales y algodón a la producción, procesamiento básico y exportación de cedrón Paraguay. El documento tiene un doble propósito. Por un lado, sistematiza la experiencia procurando entender los factores claves del proceso de cambio. Por otro lado, analiza los entornos de pequeñas unidades productivas que forman parte de la cadena del cedrón, destacando los elementos habilitantes e inhibidores del cambio.

³ Las experiencias sistematizadas por AEE se recogen en Isa & Cheaz (2011).

⁴ Ver Isa & Cheaz (2011).

2. LA EXPERIENCIA DE TRANSFORMACIÓN Y CAMBIO EN LA COOPERATIVA LA NORTEÑA YCUAMANDY'YÚ

La historia de la Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú en Paraguay es una de transformación. Como otras experiencias similares que logran crecer y tener impactos notables en los territorios en donde trabajan, el esfuerzo y el liderazgo colectivo junto a una visión innovadora y al apoyo externo fueron piezas de ese proceso.

La Norteña Ycuamandy'yú tiene su origen en el movimiento agrario de la década de los sesenta apoyado por la Iglesia Católica y que procuraba fortalecer las organizaciones de productores y mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas, en un contexto de dictadura militar. El movimiento cooperativista rural como tal surge a mediados de la década de los setenta como una alternativa tolerada por el régimen que reprimió las primeras formas que adoptó este movimiento a través de las llamadas "Ligas Agrarias" (La Norteña, 2008).

En términos concretos, en 1974 se formaron dos cooperativas en el Departamento de San Pedro: la Cooperativa La Norteña San Agustín, con un carácter predominantemente rural y de promoción de la asociatividad de productores agrícolas, y la Cooperativa San Pedro de Ycuamandy'yú, con un perfil claramente urbano y con énfasis en actividades de ahorro y crédito. La Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú surgió en 1992 de la fusión de estas dos cooperativas cuando atravesaban por momentos institucionales y financieros difíciles.

Aunque inicialmente la misión y objetivos de la cooperativa tenían un carácter marcadamente político, otros objetivos asociados al desarrollo económico y social, la transformación e industrialización de los productos agropecuarios y forestales, el fortalecimiento de la dotación de capital, el fomento del ahorro y del crédito productivo, y la comercialización en los mercados internos y externos tomaron fuerza y ganó espacio el concepto de "empresa con función social" (La Norteña, 2008, p. 3).

Esta sección discute las transformaciones que vivió la cooperativa y sus socios, los logros alcanzados, los factores que facilitaron y que limitaron los cambios y las lecciones y retos que tienen ante sí.

2.1 Los logros y el proceso

Desde 1992 en adelante, La Norteña ha alcanzado cinco logros principales, a saber:

- El crecimiento del número de socios, tanto rurales como urbanos;
- La inducción de un proceso de reconversión productiva de numerosas pequeñas unidades agrícolas;
- La vinculación de esas unidades a los mercados internacionales por intermedio de ella;
- La acumulación de un significativo stock de capital físico en la forma de infraestructura de almacenaje y procesamiento que facilita la comercialización de los productos cultivados por los socios de la cooperativa;
- La expansión de la cartera de créditos incluyendo el apoyo crediticio a la producción agrícola, y
- La diversificación de los servicios que ofrece la cooperativa a sus socios.

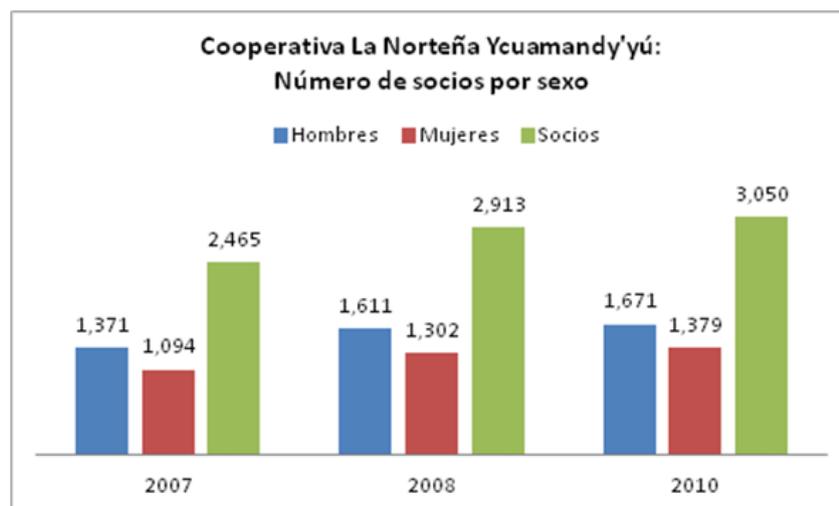
Estos logros están interrelacionados entre ellos y han sido interdependientes. Esto ha resultado en una dinámica sinérgica a lo largo de las últimas dos décadas mediante la cual la cooperativa ha logrado impulsar una oferta de un conjunto de productos no tradicionales con miras a la exportación. Las piezas claves de estos logros se describen a continuación.

Primero, la introducción de esos nuevos cultivos, algunos de ellos orgánicos, lo que ha implicado una transformación tecnológica y la adopción de prácticas agrícolas mejoradas y de mayor nivel de tecnificación.

Segundo, como unidad de gestión de negocios logró incrementar su stock de capital físico productivo a través de la creación y expansión de una planta de almacenamiento, procesamiento básico y empaque de productos, tanto para la exportación como para la venta en el mercado doméstico. Tercero, logró vincularse a estos mercados adquiriendo capacidades para la gestión comercial y la gestión de negocios en general. La vinculación a estos mercados ampliados requirió el fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión de la producción, junto a las pequeñas unidades productivas agrícolas, administración, logística y comercialización. Cuarto, permitió la expansión del acceso al crédito de las pequeñas unidades productivas socias de la cooperativa, viabilizando el proceso de cambio tecnológico y el mejoramiento de la infraestructura productiva, así como el acceso a capital de trabajo.

En ese proceso, durante los últimos 20 años, la cooperativa logró incrementar significativamente el número de socios. A finales de 2010, la cooperativa contaba con 2,813 socios. De éstos, poco menos del 55% eran hombres y 45% eran mujeres; además, un tercio de los socios eran del ámbito rural/productivo, y dos tercios del ámbito urbano. Para fines de comparación, en 2007 el total de

socios era de 2,441, lo que sugiere un continuo proceso de expansión de la membresía.



Fuente: Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú (2007, 2008a y 2010)

2.1.1 Transformación productiva de las pequeñas unidades agrícolas

Con respecto a la transformación productiva de las pequeñas unidades agrícolas, La Norteña impulsó el incremento en el número de socios rurales e introdujo un programa de adopción de nuevos cultivos, en particular dos de ellos: el cedrón Paraguay y el sésamo. Pero además incluyó eventualmente el cultivo de cítricos para la obtención de la cáscara de naranja agria y limón.

El cedrón Paraguay fue el principal rubro cuya introducción implicó una innovación no sólo agrícola sino en la gestión, y aseguró un flujo de ingresos estable para las familias productoras. Desde finales de la década de los noventa hasta mediados de la década pasada, el cultivo de cedrón entre socios de la cooperativa se incrementó de manera significativa, logrando que numerosos pequeños productores agrícolas abandonaran algunos cultivos tradicionales, en especial el de algodón convencional, y lo sustituyeran por cedrón en cualquiera de sus modalidades: cedrón Paraguay, convencional y orgánico, y cedrón Kapi'í, convencional y orgánico, así como palitos de cedrón, un subproducto de la producción de hojas de cedrón.

En términos del cultivo comercial, la transición productiva se dio desde el algodón, intensivo en agroquímicos y que implica un régimen intenso y difícil de trabajo, hacia el cedrón, que se produce en forma natural sin necesidad de utilizar agroquímicos tanto el convencional y la producción orgánica, y con un régimen de trabajo menos severo. No obstante, también implicó un manejo técnico del cultivo más riguroso, y por lo tanto, un mayor nivel de conocimiento y de cuidado, especialmente en la fase de pos cosecha. En 2010, casi el 40%

del volumen total de cedrón cosechado y vendido a la cooperativa (en forma de hojas o palitos) para su comercialización era del tipo orgánico y poco más del 60% era convencional.

Este proceso fue posible gracias a dos elementos. Primero, la garantía de mercado que implicaba la producción de cedrón Paraguay porque la cooperativa le aseguraba la compra a un precio estable prefijado gracias a la relación comercial construida con una reconocida empresa comercial europea. Segundo, un acompañamiento con asistencia técnica y crediticia en el manejo del cedrón por parte de la cooperativa, tanto en la fase de cultivo como en la de pos cosecha. Cabe indicar que la fase de pos cosecha del cedrón es delicada y requiere un adecuado manejo en el secado y posteriormente en el almacenamiento. En todas las fases, los productores y las productoras fueron capacitados y aprendieron a manejar el cultivo.



Desde mediados de la década pasada el valor de la venta, tanto en el mercado local como en el mercado doméstico de La Norteña osciló de forma notable y se ubicó en un rango entre US\$ 450 mil y US\$ 950 mil.

No obstante, como se indicó arriba, el crédito que aseguraba la cooperativa fue una pieza importante del proceso de transformación productiva porque proveyó del capital necesario para hacer mejoras agrícolas en las fincas, adquisición de equipo básico para el procesamiento inicial en finca (p.e. secado), y capital de trabajo para hacer posible la producción.

En este sentido, es importante destacar la complementariedad que existe entre el crédito y la compra por parte de una misma empresa, que a su vez aglutina a los productores. La compra es una garantía del pago del crédito pero a la vez, en la medida en que el precio y la venta están garantizados, el pago del crédito tiene un alto nivel de certidumbre, lo que permite potenciar el acceso al crédito. De hecho, de acuerdo a testimonios de algunos productores el sólo hecho de producir cedrón implica un acceso garantizado al crédito de fuentes distintas a la cooperativa porque los precios y la venta tienen un alto nivel de certeza.

No obstante, una característica notable de las unidades productivas rurales socias de la cooperativa es un alto nivel de diversificación productiva, una característica que no perdieron con la transición hacia el cultivo del cedrón o del sésamo como producto comercial. La observación de campo para este documento advirtió que los pequeños productores combinaban la producción de cedrón Paraguay con la de sésamo, cítricos y de productos alimenticios

tradicionales como maíz y mandioca y la crianza de animales. Esto supone que a pesar del flujo de recursos que ha implicado la reinserción en los mercados a través del cedrón y otros, los pequeños productores mantienen una producción diversificada propia de unidades que perciben un nivel de riesgo importante que las lleva a garantizar niveles mínimos de producción de alimentos para el autoconsumo, así como de otros productos comerciales.

Los productos cultivados por los socios rurales de la Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú, comprados por ella a éstos y comercializados en el mercado internacional incluyen los siguientes: cáscaras de naranja agria, cáscaras de limón, hojas de cedrón Paraguay convencional, hojas de cedrón Paraguay orgánicas, palitos de cedrón Paraguay convencional, palitos de cedrón Paraguay orgánicos, cedrón kapi'í (también conocido como *lemon grass*) convencional, y cedrón kapi'í orgánico.



En el mercado doméstico, los socios y la cooperativa producen y comercializan maíz tupí, chipa, algodón, alimentos balanceados para ganado, yerba mate, semilla de abono verde, sésamo convencional y sésamo orgánico.

El cultivo de cedrón se desarrolla a lo largo de todo el año. Sin embargo, el cultivo alterno de cedrón y sésamo es también muy frecuente entre los productores socios de las cooperativas.

En síntesis, la asistencia técnica y el crédito se combinaron, en un contexto de mercados asegurados, para generar una transición productiva en la que productos tradicionales fueron sustituidos por otros productos, especialmente cedrón Paraguay y Kapi'í. Esto implicó un proceso de escalamiento tecnológico y en el caso de muchas unidades productivas también una transición hacia la agricultura ecológica que implicó un cambio hacia prácticas productivas más intensivas en conocimientos, tanto en la fase agrícola con en la de manejo post-cosecha.

Finalmente, vale destacar que el proceso de cambio productivo y tecnológico hacia la producción orgánica generó además una creciente valoración de la agricultura agroecológica especialmente entre productores y productoras involucrados, y más generalmente en las comunidades, lo que ha sentado bases para una expansión eventual de este tipo de cultivos.

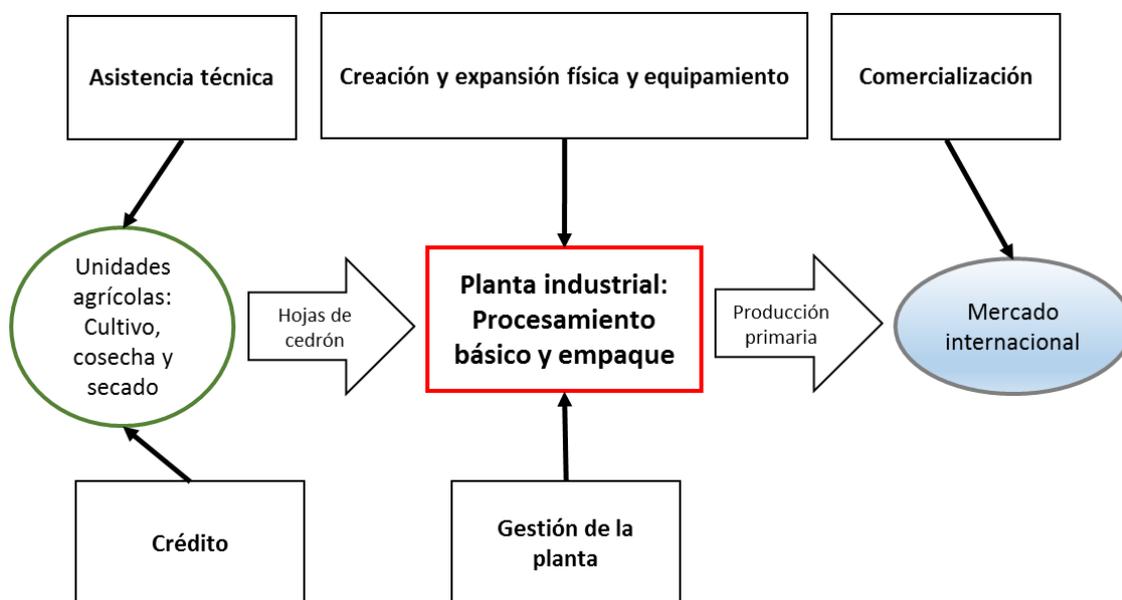
2.1.2 Expansión de la capacidad industrial y vinculación a los mercados

Como se dijo antes, para que la innovación en la fase productiva fuese viable se necesitaba del fortalecimiento de la capacidad de procesamiento y empaque de tal forma que se articulase una cadena productiva de dos eslabones que permitiese la penetración en los mercados más amplios a nivel local e internacional. Las capacidades de transporte desde la finca, de procesamiento básico (clasificación, limpieza), de empaque y de almacenamiento son requisitos o capacidades que ofrecen ventajas para colocar la producción en los mercados.

Para ese fin la cooperativa logró crear y expandir notablemente sus capacidades materiales. En la actualidad, La Norteña cuenta con un complejo industrial con una superficie cubierta de 5 mil metros cuadrados y dos silos metálicos con una capacidad de 300 toneladas cada uno, una báscula para el pesaje de los camiones, y maquinaria y equipamiento para la limpieza, clasificación y empaque de la producción de cedrón y de otros productos. Además, cuenta con un depósito en el centro urbano y una flotilla de vehículos que incluye tres camiones para el transporte de la materia prima desde las fincas. El complejo industrial se encuentra apenas a 5 kilómetros del centro urbano de San Pedro de Ycuamandy'yú y del edificio de oficinas de la cooperativa.



Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú: Roles en la promoción y gestión de la producción y comercialización de hojas de cedrón



Fuente: Elaboración propia, en base a Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú (2007, 2008a y 2010)

La expansión de la capacidad de procesamiento fue posible en parte gracias al apoyo técnico y financiero recibido de algunas agencias de cooperación y organismos multilaterales los cuales por cerca de diez años proveyeron asistencia. Dos organismos destacan: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la GIZ (cooperación alemana, anteriormente la GTZ).

No obstante, hay que indicar que la existencia de fortalezas productivas en la fase agrícola a partir de la introducción y adopción del cedrón así como el potencial de mercado del producto a nivel internacional viabilizaron el apoyo para la expansión de las capacidades en la planta de procesamiento debido a que el potencial de mercado hacía prever la sostenibilidad del negocio.

Comercialización de productos de cedrón por la Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú			
por tipo de producto (en kilogramos)			
Cedrón por tipo de producto	2007	2008	2010
Hojas de cedrón Paraguay convencional	90,665	95,315	149,630
Hojas de cedrón Paraguay orgánico	36,610	14,610	27,840
Hojas de cedrón Kapi' í convencional	15,000	35,535	
Hojas de cedrón Kapi' í orgánico	20,625	16,970	17,390
Palitos de cedrón convencional	34,515	21,290	20,210
Palitos de cedrón orgánico		23,570	
Total	197,415	207,290	215,070

Fuente: Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú (2007, 2008a y 2010)

En ese sentido, desde fases tempranas de la exportación de cedrón en sus diferentes modalidades por parte de la cooperativa y sus socios, una reconocida empresa comercial europea se convirtió en el comprador internacional por excelencia de La Norteña, confiando en particular en la calidad del producto y la confiabilidad de las entregas.

Finalmente, en adición al apoyo a la producción, compra y comercialización de cedrón y otros productos, la cooperativa también compra insumos de socios y no socios, y elabora y vende alimentos balanceados para animales en el mercado paraguayo, en particular en territorios del Departamento de San Pedro Ycuamandy'yú y otros cercanos.

2.1.3 Acceso a crédito, organización y otros servicios

Aunque la actividad de producción y comercialización de cedrón y otros productos es central en la Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú, el ahorro y el crédito es la actividad que más volumen de recursos monetarios mueve en ella y explica una muy significativa proporción de todas sus operaciones. Hay que recordar que La Norteña surge de la fusión de dos cooperativas, una rural vinculada a la producción, y otra urbana volcada más que nada a actividades de ahorro y crédito.

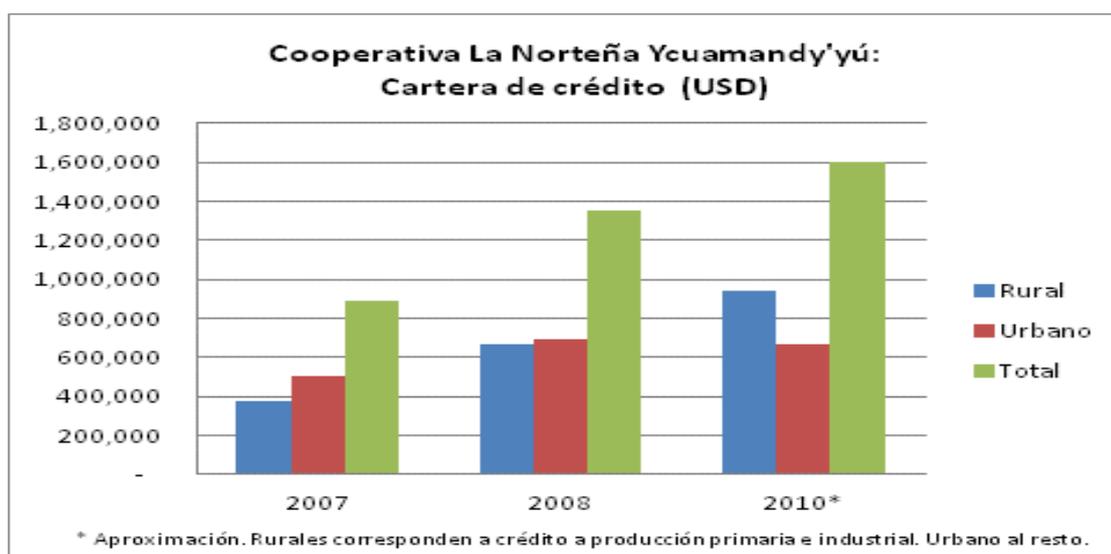
A pesar de eso, hay que indicar que la provisión de crédito a las unidades productivas rurales es otra de las piezas clave que ha permitido no sólo la transición hacia el cultivo de cedrón sino el mantenimiento de las operaciones en la medida en que facilita capital de trabajo a los socios. Cabe recordar que las restricciones crediticias son de las más severas a las que se enfrenta la producción agropecuaria en países en desarrollo, y que éstas se vinculan a la

incertidumbre del resultado financiero de la actividad y al alto riesgo que suponen. En ese sentido, la combinación de la introducción de un cultivo con un mercado y precios garantizados, apoyo técnico y disponibilidad de crédito para socios de la cooperativa tuvo como resultado una operación exitosa de transición agrícola y de mejoramiento relativo del flujo de ingresos para las unidades productivas.

Para que se tenga una idea de la dimensión de las operaciones financieras de La Norteña, en 2010, la cartera de crédito fue de cerca de USD 1.6 millones.

A la vez, el saldo de la cartera de ahorros fue de más de USD 800 mil, y el total de captaciones y extracciones fue de cerca de USD 1.6 millones.

El gráfico anexo muestra como la cartera ha crecido de manera notable entre 2007 y 2010. A la vez, la cartera para préstamos en zonas rurales, casi exclusivamente para fines de producción agrícola, represento el 58% del total de la cartera en ese año. En 2007 había sido de 42% y en 2008 de 48%. Esto sugiere una tendencia al crecimiento tanto nominal como del peso del crédito agrícola en la cartera total.



Fuente: Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú (2007, 2008a y 2010)

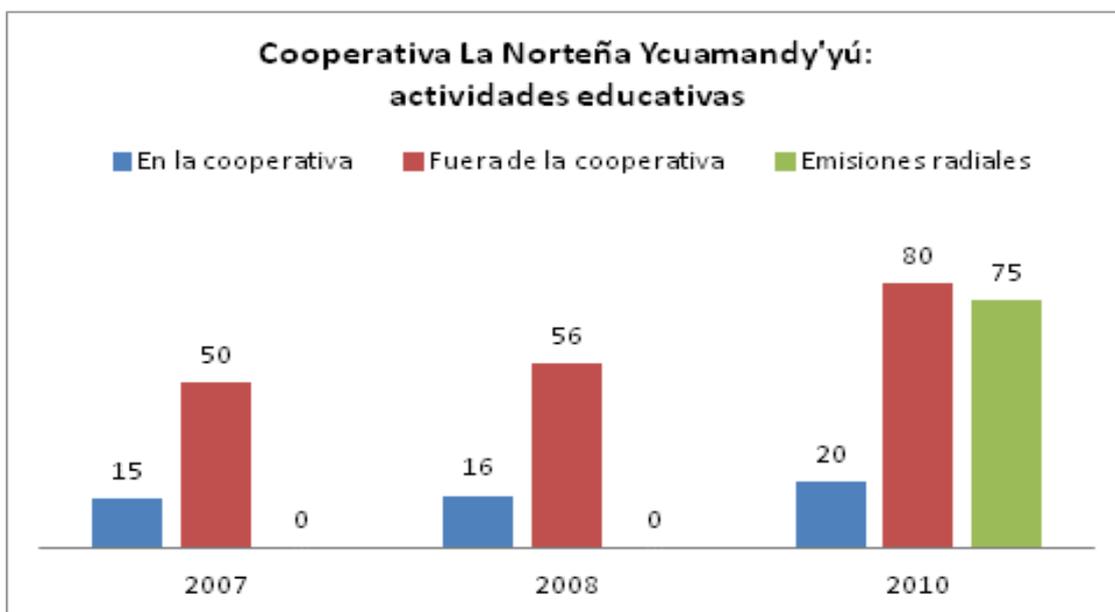
De esta forma, para la Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú, las tres palancas en que ha descansado la estrategia para el impulso de la actividad agrícola han sido el acceso a crédito, la asistencia técnica y la comercialización en los mercados internacionales.

En síntesis, la estrategia impulsada fue articular una cadena corta de aprovisionamiento apoyada en asistencia técnica y crédito que contribuyó a crear bases en la fase de producción agrícola, en la creación y expansión de una capacidad industrial de procesamiento básico, y el logro de garantía de acceso a mercado.

2.1.4 La dimensión organizativa y el empoderamiento

El proceso de cambio impulsado por la cooperativa tiene también una dimensión organizativa y de empoderamiento, aunque ésta no estuviese explícitamente destacada en la estrategia. La transformación productiva y comercial se acompañó de un proceso de fortalecimiento de las organizaciones de productores y de empoderamiento colectivo.

El aspecto organizativo juega un papel importante en el proceso de canalización de asistencia técnica y crediticia. Los socios rurales se agrupan en comités formados por grupos de entre 15 y 25 miembros. Cada comité cuenta con representante que lidera la gestión cooperativa en su comunidad, y sirve de nexo entre el comité y la cooperativa. Los representantes realizan reuniones mensuales entre ellos en procura de discutir inquietudes y propuestas, y planifican y evalúan las actividades con los responsables de cada área de la institución.



Fuente: Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú (2007, 2008a y 2010)

La organización territorial de los productores no sólo ha sido funcional al proceso de cambio productivo sino también a un proceso de empoderamiento en ciernes que ha sido el resultado del propio proceso organizativo a través del cual se va generando conciencia de colectivo, identificando intereses comunes y desarrollando capacidades para incidir en el entorno, además de la labor educativa de la cooperativa canalizada a través de esos comités.

Anualmente, La Norteña reporta actividades educativas a través de dos instrumentos: charlas y emisiones radiales. Aunque éstas se concentran en temas relacionados con la producción del cedrón y otros productos, las cuestiones organizativa y del crédito son también objeto de discusión.

Por otra parte, durante la visita de campo a San Pedro de Ycuamandy'yú se pudo constatar un importante nivel de conciencia en muchos productores y productoras respecto a un conjunto de temas críticos para su desarrollo. Entre los temas destacados están el acceso a los mercados y la comercialización, el crédito, los servicios públicos como infraestructura de comunicaciones y electricidad, los servicios sociales como salud y educación, y la cuestión del acceso a la tierra.

Sin embargo, se advierte un importante nivel de heterogeneidad entre los productores y productoras en términos del sentido de pertenencia que tienen de la cooperativa y el nivel de empoderamiento asociado. Mientras los socios con mayor tiempo en la cooperativa, y en especial quienes han tenido una historia de lucha por el acceso a la tierra, muestran un fuerte sentido de pertenencia y de valoración de la acción colectiva a través de la cooperativa, quienes tienen menor tiempo y/o han tenido una experiencia organizativa y de lucha reivindicativa menos larga o intensa se mostraron menos comprometidos.

Por último, es relevante destacar que aunque la cooperativa tiene un importante énfasis en las dimensiones productiva y crediticia, el fin último de la cooperativa no es éste sino que tiene un objetivo más amplio: el del desarrollo productivo y social en San Pedro de Ycuamandy'yú y sus territorios. En ese sentido, la cadena del cedrón se percibe como un instrumento de desarrollo económico y social del territorio. De allí que La Norteña tenga un abanico de actividades más amplio con un énfasis marcadamente social.



2.2 El proceso de La Norteña Ycuamandy'yú en la perspectiva del enfoque de capacidades

Como muchas otras experiencias de transformación e innovación de organizaciones rurales, la de La Norteña Ycuamandy'yú es una multidimensional. En ella confluyen procesos de cambio en los ámbitos productivo, organizativo y gerencial, y en los niveles de bienestar y las capacidades de incidencia de quienes participan en sus entornos.

Para el enfoque de capacidades (o de desarrollo humano, como es comúnmente conocido), el proceso de desarrollo es uno de expansión de las libertades reales y las opciones de las personas para que estas elijan hacer y

ser en la vida lo que tengan razones para valorar. Esto implica superar privaciones como el hambre, la malnutrición, un pobre estado de salud o el analfabetismo (crear *capacidades básicas*); potenciar las *capacidades productivas* que permitan ser más eficientes y ampliar las opciones materiales; y desarrollar la *capacidad de agencia*, es decir, la de lograr poder e influir sobre otros a fin de generar un entorno que contribuya a consolidar los logros y a ampliar sus opciones en la vida.

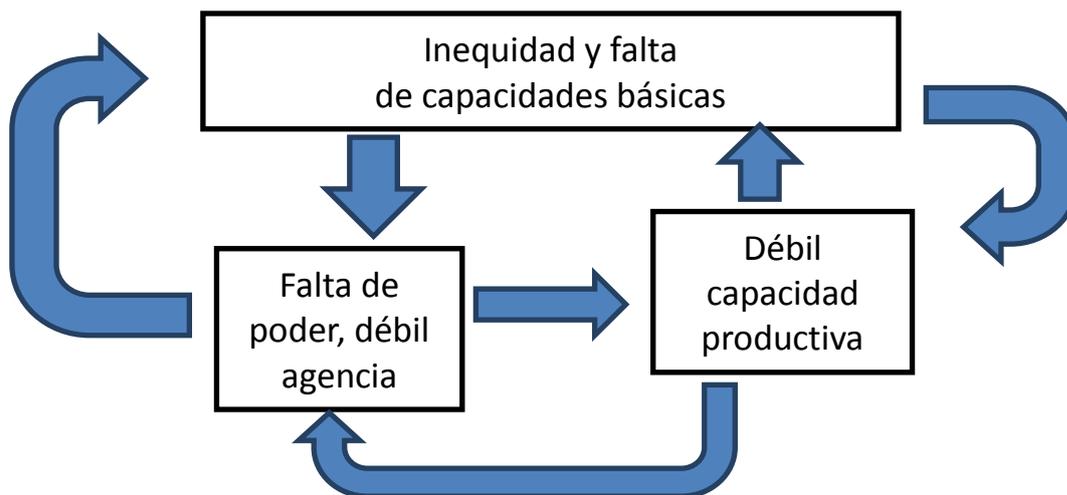
Se trata de capacidades que son sinérgicas: las capacidades básicas potencian las capacidades productivas en la medida en que superar el hambre, la malnutrición o la enfermedad contribuyen directamente a potenciar las capacidades productivas; éstas a su vez contribuyen a superar las privaciones y a promover la construcción de capacidades básicas debido a que los ingresos que genera el trabajo y la producción pueden contribuir a liberarse de privaciones.



Por su parte, la capacidad para influir sobre los entornos (p.e. sobre los actores cercanos con quienes se tiene una relación directa permiten, por ejemplo, cambiar los términos de las relaciones con éstos, o sobre el Estado y sobre las políticas públicas), puede contribuir a potenciar las capacidades productivas (contratos, políticas económicas) y las capacidades básicas (políticas sociales), a la vez que éstas pueden contribuir a dar soporte a los esfuerzos de ejercer la agencia (*empoderamiento*) e incidir sobre esos entornos⁵. Ciertamente, la direccionalidad de las sinergias puede ser en sentido opuesto, lo que apunta a un entrampamiento en una situación de privaciones, pobreza y falta de empoderamiento.

El gráfico anexo ilustra las sinergias en sentido negativo (trampa) aunque también puede leerse en sentido positivo (liberación, desarrollo). La ruptura de este círculo vicioso y que desate el proceso de cambio en sentido inverso puede suceder en cualquiera de esos eslabones y depende del contexto, las capacidades relativas de los actores involucrados en cada una de estas áreas y del peso relativo de cada una de ellas en explicar la situación de entrampamiento.

⁵ Ver Isa y Cheaz (2012).



Fuente: Isa y Cheaz 2011.

En el caso de La Norteña y su membresía, fue en las capacidades productivas donde el proceso de cambio se desató, de la mano, como se vio antes, de dos innovaciones: la introducción del cedrón con apoyo técnico para la adopción y el aprendizaje, y el impulso al crédito productivo. Esto se dio en un contexto favorable de un mercado internacional en el que crecía la demanda de cedrón.

Con la adopción del cedrón y el aprendizaje tecnológico, y la habilitación de recursos financieros a través de la cooperativa, las *capacidades productivas* de muchas pequeñas unidades agrícolas en San Pedro Ycuamandy'yú crecieron, aumentando y asegurando los ingresos de venta que permitían el pago de los créditos y un flujo estable de recursos para las familias campesinas cultivadoras de cedrón.

Esto a su vez, constituyó un alivio económico para esas familias, que contribuyó a mejorar las condiciones de vida en los hogares. De esta forma, se advierte un vínculo entre capacidades productivas y *capacidades básicas* y superación de privaciones.

Aunque con menor nivel de intensidad, la cooperativa y sus socios y socias vivieron un proceso de empoderamiento y de fortalecimiento de la capacidad de incidencia. Por una parte, La Norteña es una institución de mucho reconocimiento social en el Departamento de San Pedro de Ycuamandy'yú, es una de las de mayor visibilidad en la región, lo cual le ha valido ser beneficiaria de proyectos de cooperación internacional y estatal. Por otra parte, con niveles diferenciados, productores y productoras que forman parte de la cooperativa, especialmente quienes han participado por más tiempo en la producción de cedrón y sésamo, muestran un relativamente elevado nivel de conciencia sobre la importancia de la acción colectiva, tanto en el marco de su comité local como de la cooperativa en general, y argumentaron una importante acumulación de capital relacional.

Sin embargo, es necesario apuntar dos elementos. Primero, como se discutió antes, se revela un marcado contraste en términos del compromiso con la acción colectiva entre éstos y éstas y socios y socias con un menor tiempo de

involucramiento. Segundo, la cooperativa es, claramente, una unidad de negocios diferenciada de las pequeñas unidades productivas, y la relación entre éstas últimas y la primera es una en la que el liderazgo lo tiene la cooperativa, en particular el Consejo de Administración y la Dirección Ejecutiva. En ese sentido, se percibe una separación entre los pequeños productores miembros de la cooperativa y las unidades productivas rurales. En ese sentido, el poder de los productores agrícolas en la cooperativa y su influencia en la toma de decisiones aparenta relativamente bajo.

En síntesis, como en otros casos sistematizados por el proyecto AAE, se trató de un esfuerzo sinérgico en el que las capacidades productivas, las capacidades básicas y las capacidades de agencia se combinaron y retroalimentaron para consolidar una cadena agroproductiva que ha logrado insertarse en el mercado internacional de manera estable, generando ingresos ciertos y sostenidos para las pequeñas unidades agrícolas participantes en San Pedro de Ycuamandy'yú.



3. CONTEXTOS HABILITANTES Y LIMITANTES DE LA COOPERATIVA LA NORTEÑA YCUAMANDYYÚ

Como en otras experiencias rurales innovadoras en América Latina, el proceso de cambio en La Norteña (y sus socios) fue principalmente de tipo interno, en el sentido de que las transformaciones de mayor alcance se dieron en las prácticas productivas, de gestión y organización, mientras que los avances en la formas de relacionamiento de las pequeñas unidades productivas agrícolas (y de la cooperativa como unidad de negocios y de gestión) con su entorno fueron más limitados, en especial con los entornos menos inmediatos.

El proyecto AEE desarrolló un marco conceptual para el análisis de los entornos de las pequeñas unidades productivas rurales. Este marco permite evaluar cómo los elementos que conforman esos entornos facilitan o limitan las transformaciones de ellas a partir de caracterizar los términos de la relación entre éstas y éstos. Este marco desagrega los entornos en tres niveles: el entorno inmediato, el entorno externo y el entorno ampliado⁶.

El entorno inmediato de las pequeñas unidades productivas rurales “está constituido por aquellos actores con relaciones directas con ellas, competidores directos, y actores cuyo comportamiento tiene implicaciones directas con ellas y por las instituciones y las normas que influyen en esas relaciones”⁷. Estas relaciones y actores se refieren a aquellos que forman parte de las cadenas de aprovisionamiento en las que participan las unidades productivas e incluyen los proveedores de insumos, los compradores, los proveedores de servicios y los competidores directos.

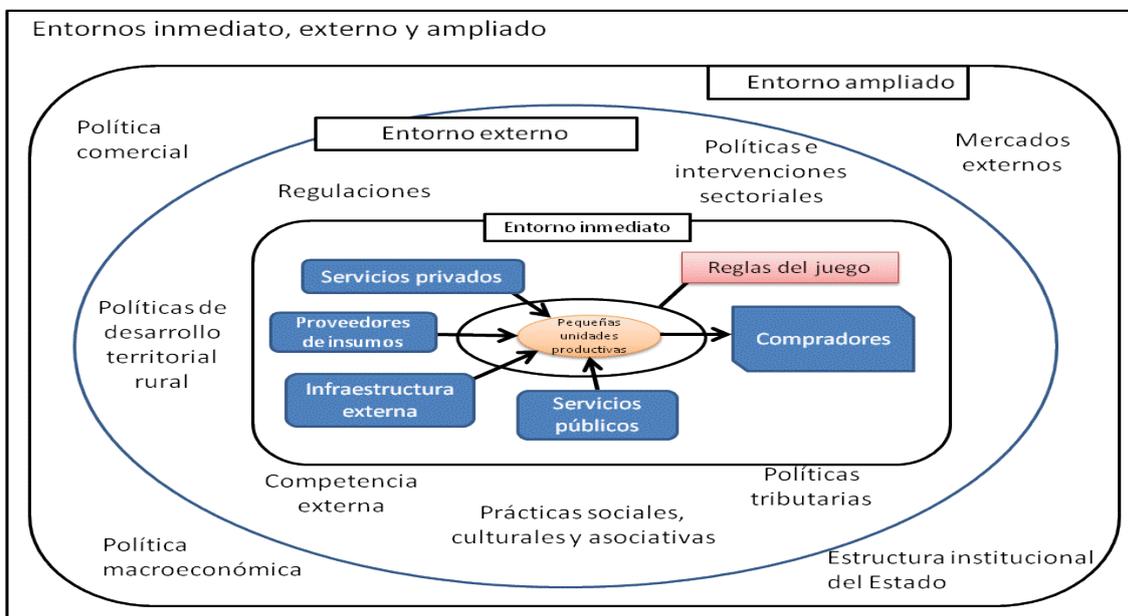
Por su parte, el entorno externo está “constituido por aquellos elementos que... componen el marco institucional en el que operan (los) elementos del entorno inmediato”⁸. Estos son relevantes especialmente porque inciden directamente en el comportamiento de los actores del entorno inmediato tales como los proveedores o los compradores y en el de las propias pequeñas unidades productivas. En este marco el entorno externo está conformado por al menos cinco componentes: políticas e intervenciones sectoriales, regulaciones sectoriales como las de acceso, tenencia y uso de tierras, uso de agua y políticas tecnológicas manufactureras o agrícolas, políticas tributarias con incidencia directa en las pequeñas unidades productivas rurales, y prácticas sociales, culturales y asociativas que condicionan los comportamientos de los actores del entorno inmediato y las relaciones entre éstos y los pequeños productores.

⁶ Isa & Cheaz (2012)

⁷ Isa & Cheaz (2012), p. 7

⁸ Isa & Cheaz (2012), p. 9.

Por último, el entorno ampliado se refiere a “factores de tipo macro, generalmente de alcance nacional, con impactos evidentes sobre el desarrollo económico rural y los entornos de los pequeños productores”⁹. Los más destacados son la política macroeconómica, la política comercial, los mercados externos y la estructura institucional del Estado.



Fuente: Isa y Cheaz (2012).

En lo adelante, se discuten los entornos de las pequeñas unidades productivas rurales socias de La Norteña, con atención especial a aquellas que forman parte de la cadena de cedrón, y que han sido protagonistas de un lento pero consistente cambio productivo, organizativo, de gestión, y de relacionamiento con los actores que les rodean. Se procura destacar en especial en qué medida éstos facilitaron (o facilitan) o limitaron (o limitan) el cambio y la innovación en el camino hacia la expansión de las capacidades de la pequeña producción rural.

3.1 El entorno inmediato y el cambio en la cadena del cedrón

Como se discutió antes, el principal cambio que experimentaron las pequeñas unidades productivas rurales socias de La Norteña Ycuamandy'yú fue la introducción de un nuevo cultivo de exportación y que, complementando otros cultivos y actividades tradicionales, desató un proceso de cambio tecnológico y organizativo que permitió mejorar los ingresos y asegurar recursos.

⁹ Isa & Cheaz (2012), p. 10.

No obstante, vale indicar que había dos elementos del contexto histórico y territorial que facilitaron esos cambios. El primero fue una importante tradición cooperativista y organizativa vinculada al trabajo de la Iglesia Católica en San Pedro de Ycuamandy'yú y territorios aledaños. El segundo fue las condiciones geográficas y climáticas que hicieron posible el cultivo de cedrón, en particular el clima y la calidad de tierra.

En el marco del trabajo de la cooperativa y en el proceso de conformación de la cadena del cedrón, se lograron tres cambios significativos en los actores del entorno inmediato.

Primero, la cooperativa, de la cual los propios productores forman parte, se convirtió en la principal compradora de la producción de cedrón, y lo empezó a hacer a precios y volúmenes previamente determinados, lo que implicó la existencia de contratos estables de facto. El fortalecimiento de la capacidad de oferta de las unidades asociadas fue un factor clave para ello.

Segundo, la vinculación de esas unidades con el eslabón inferior en la cadena, es decir, con los proveedores de insumos, también cambió para beneficio de la pequeña producción rural. Por una parte, se redujo la compra de insumos como semillas de sésamo porque el cedrón tiene un proceso de cultivo distinto que no requiere de semillas. Por otra parte, para los productores que migraron hacia la producción de cedrón orgánico, no sólo se trató de una desaparición del eslabón de las semillas de algodón sino también de la desaparición del eslabón inferior de provisión de costosos agroquímicos.

Tercero, la Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú empezó a participar activamente en la provisión de asistencia técnica y crédito para los pequeños productores de cedrón socios de ella. Se trató por tanto del fortalecimiento de uno de los servicios clave en la cadena productiva que, además de contribuir a colocar la producción en un punto diferente y más ventajoso en la cadena, también coadyuvó al cambio en las prácticas productivas.

De esta forma, la oferta de la cooperativa de un paquete integrado de crédito, asistencia técnica, servicios de transporte interno, procesamiento básico, empaque y comercialización internacional transformó la cadena de abastecimiento tanto “hacia abajo” como “hacia arriba” colocando a los pequeños productores de cedrón en una posición más ventajosa y aprovechable para impulsar los cambios en la producción y en las libertades reales que disfrutaban quienes participaron en la experiencia de cambio.

No obstante, algunos elementos del entorno inmediato han jugado en contra. En particular vale destacar que los productores de cedrón asociados a la cooperativa tienen una importante competencia de otros productores no asociados, lo que presiona los precios a la baja. De hecho, los intermediarios ofrecen comprar la producción de socios y no socios y no exigen que la producción sea orgánica o con los niveles de calidad que exige La Norteña.

Esto puede contribuir a presionar hacia arriba los precios, y amenazar el abastecimiento en la cadena coordinada por La Norteña, incluyendo la de producción agroecológica.

3.2 El entorno externo: legislación, prácticas asociativas y apoyo gubernamental y no gubernamental

En el análisis de la experiencia de La Norteña cabe destacar cuatro factores del entorno externo que facilitaron la innovación para la conformación de la cadena del cedrón. El primero fue una legislación nacional que facilitó la conformación y el trabajo de las cooperativas. Esto permitió, en el contexto político arriba descrito en Paraguay en los setenta y ochenta, el surgimiento de numerosas iniciativas cooperativistas en las zonas rurales y en pequeñas zonas urbanas, y ha continuado facilitando la operación de este tipo de iniciativas de carácter financiero-productivo.

El segundo factor facilitador del entorno externo fue el legado de estas mismas prácticas cooperativistas, y una extendida cultura de cooperación económica que permitió el crecimiento y la consolidación de La Norteña. Por fortuna y en contraste con otras experiencias en América Latina, en San Pedro de Ycuamandy'yú se logró desarrollar esta cultura en el marco de una relativamente débil conflictividad social, a pesar de la fuerte tensión con el Estado y con los grandes terratenientes por el elevado nivel de concentración de la tierra y las restricciones en el acceso a este recurso por parte de los pequeños productores rurales

Un tercer factor facilitador fue la presencia de la cooperación externa que proveyó apoyo crítico a la cooperativa en el proceso de introducción y adopción del cedrón, en particular en lo relativo al aprendizaje tecnológico. En ese sentido, cabe destacar la creciente participación en años recientes de la cooperativa en Paraguay Orgánico, una organización de alcance nacional que promueve la agricultura orgánica/agroecológica. La cooperación externa ha sido crucial para el fortalecimiento de esa organización y para la participación de La Norteña en ella.

A pesar de que la legislación fue un factor facilitador, la participación del sector público, ya sea directa a través de proyectos, o indirecta a través del impulso de políticas de fomento a este tipo de innovaciones rurales, se percibe como débil. De hecho, el cambio se produce en un contexto esencialmente de indiferencia del Estado y de franca hostilidad entre sectores rurales sin tierra y el Estado por el tema del acceso y usufructo de la tierra, una cuestión que ha sido tradicionalmente conflicto en Paraguay debido al elevado grado de concentración de la tierra en el país.

En años recientes, sin embargo, algunas resistencias han sido vencidas y el gobierno aparece con una participación más activa, proveyendo apoyo directo a proyectos específicos de la cooperativa. De tal forma que lo que era en principio un factor limitante, gradualmente se ha convertido en un factor habilitante y potenciador del cambio, si bien todavía con efectos limitados.

No obstante, en general, las políticas públicas para la transformación y el empoderamiento económico rural en Paraguay parecen seguir siendo débiles. La política de acceso a tierra continúa siendo una severa restricción para la expansión y el desarrollo productivo de las pequeñas unidades agrícolas, en la medida en que el acceso a ese recurso bloquea el aumento de la producción que, como veremos, es urgente para cumplir con la demanda creciente de los mercados externos.

En materia fiscal, tradicionalmente la política tributaria ha favorecido al sector rural, el cual contribuye muy poco con el fisco a pesar de su elevada contribución al PIB debido a que los impuestos sobre la propiedad y la renta son bajos¹⁰. Esto resulta del significativo peso y poder político de las empresas agrarias en Paraguay vis-a-vis otros sectores, donde no se vivió un proceso de industrialización sustitutiva como en el resto de los países de la región.

Simultáneamente, la participación de la agricultura en el gasto público ha disminuido en los últimos años, mientras ha aumentado la participación del gasto social. La mayor parte del gasto en inversión rural corresponde a infraestructura (FAO, 2007). Sin embargo, también se advierte un aumento de los gastos en bienes y subsidios privados en detrimento de los públicos. A esto se suma altos niveles de ineficiencia de instituciones del Estado (Molinas *et al*, 2006).

Simultáneamente, el acceso al crédito persiste como otra de las barreras frente a las que el Estado ha sido esencialmente inefectivo. Molinas *et al* (2006) revela que las fuentes crediticias formales financian sólo el 45% de la demanda de crédito, con una importante participación de la banca privada a la agricultura comercial, la cual se concentra en soja y algodón y está generalmente sujeta a altos tipos de interés y plazos cortos, y de los intermediarios que proveen crédito informal a la agricultura campesina. El crédito público es escaso (7%), tiende a ser inoportuno y de difícil acceso.

Así mismo, en un patrón muy parecido a muchos otros países de la región, los programas de extensión para el cambio tecnológico han sido muy débiles. Según la FAO, las actividades de investigación existen pero no son muchas, tienen un financiamiento precario y se concentran en el Ministerio de

¹⁰ En este sentido, FAO (2007) da cuenta de que aunque hay un impuesto de 1% sobre el valor de la tierra sin mejoras, y de 0.5% si la propiedad es menor de 5 hectáreas, y aumenta a 1.5% y 2% para mayores, dependiendo de la región, el valor imponible no ha sido ajustado y es muy bajo, generando poca recaudación. Ver también Molinas *et al* (2006).

Agricultura y Ganadería (FAO, 2007). Finalmente, la infraestructura de caminos y carreteras, un servicio público esencial para la producción rural, también ha sido una restricción, aunque no aparece como de las más severas.

En síntesis, la legislación en materia de cooperativas y la cooperación internacional fueron factores del entorno externo que facilitaron el cambio en los productores de La Norteña, pero las políticas públicas se constituyeron en factores limitantes. Los productores y las productoras se refirieron a la provisión de asistencia técnica limitada por parte de la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). También a PRODER, un programa de transferencia monetaria única condicionada al fortalecimiento organizacional.

En general, se percibe que las comunidades tienen demandas sociales latentes, además de las relacionadas con la producción, como el fortalecimiento de los servicios de salud y de educación (en ambos casos dotación de infraestructura y servicios), y de canales y espacios de diálogo con instancias del gobierno.

3.3 El entorno ampliado: mercados internacionales y estructura institucional del Estado

En el caso de La Norteña Ycuamandy'yú, hay dos factores del entorno externo que parecen los más relevantes y que han tenido incidencia sobre el desempeño de los pequeños productores socios de la cooperativa. El primero y el más obvio es el favorable comportamiento de la demanda en el mercado internacional de hojas de cedrón en particular, y más generalmente de té e infusiones. Aunque no se disponen de estadísticas para años anteriores a 2007, testimonios de actores indican que las exportaciones de cedrón en sus diferentes formas se expandieron notablemente a lo largo de la década pasada. Adicionalmente, por las restricciones de oferta, la especialización productiva territorial y el tipo de producto, éste no enfrenta presiones proteccionistas en los principales mercados de venta.

El segundo es la estructura institucional del Estado en materia de desarrollo agrícola y rural. El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es la institución pública más importante y es responsable de la formulación de estrategias y políticas de acceso y tenencia de la tierra, innovación tecnológica, sanidad animal y vegetal, y comercialización, y de la ejecución de programas incluyendo apoyo directo a productores. Las otras instituciones públicas relacionadas son autónomas y tienen misiones especializadas. FAO (2007) enumera al menos cuatro problemas relevantes de funcionamiento institucional: excesiva centralización de servicios y decisión; ausencia de planes de

descentralización; débil capacidad de gestión; y limitada participación de agricultores/as y trabajadores/as rurales.

A mediados de la década pasada se inició un proceso de reforma institucional orientada a promover instituciones autónomas y descentralizadas que operen con presupuestos propios y que puedan relacionarse de forma más flexible y adaptada a los contextos temáticos con el sector privado y los productores campesinos. Al respecto, FAO (2007) valora que: “Las reformas en curso parecen acertadas, pues probablemente las deficiencias citadas más arriba no podrán ser corregidas en el ámbito de las reglas, procedimientos, manejo del personal y niveles salariales a que está sujeta la administración central. La opción alternativa sería proceder a una amplia modificación de la legislación y de los procedimientos que rigen a ésta última, lo cual sería aconsejable en cualquier caso” (p. 17).

En resumen, el mercado internacional constituyó un factor que contribuyó a viabilizar los cambios pero el entorno institucional del Estado limitó las posibilidades de lograr las transformaciones buscadas.

4. LECCIONES Y RETOS DE LA NORTEÑA YCUAMANDY'YÚ

De la experiencia de La Norteña se extraen al menos cinco lecciones relevantes. La primera es la importancia que tiene una tradición y un saber-hacer organizativo, en este caso, cooperativo y asociativo como un activo intangible para impulsar proyectos colectivos de cambio. La historia del cooperativismo en San Pedro de Ycuamandy'yú, en el ámbito rural y urbano, y en las esferas de la producción y del crédito, sirvió de base para llevar la acción colectiva a un nuevo nivel: el impulso del cambio tecnológico y alcanzar mercados ampliados no tradicionales.

La segunda lección es que la ubicación de las pequeñas unidades productivas en la cadena de aprovisionamiento, y el poder relativo de éstas vis-a-vis sus contrapartes inmediatas como compradores y vendedores en la cadena, es central para el éxito económico. De allí que la posición relativa en la cadena deba ser objetivo crucial para este tipo de proyectos de cambio.

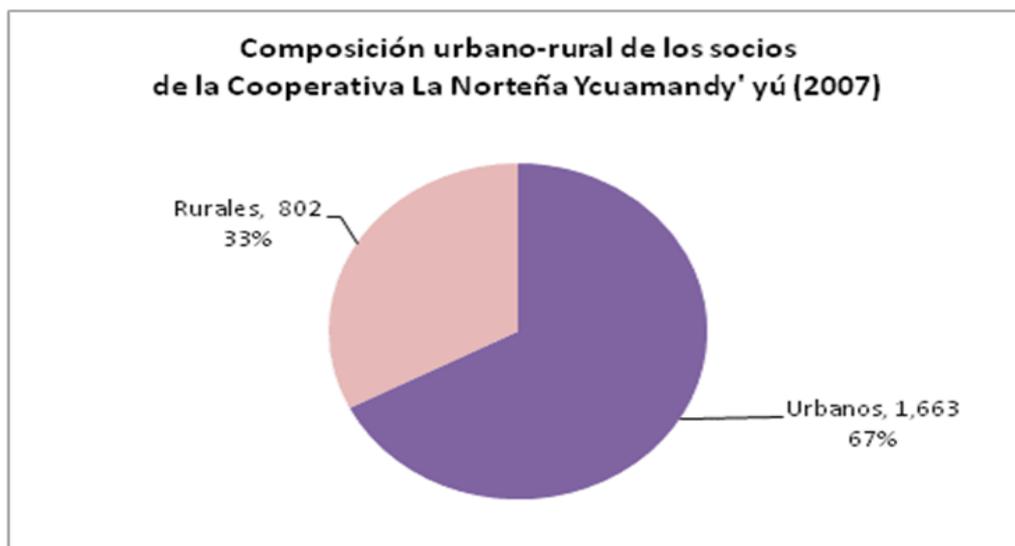
La tercera lección tiene que ver con el uso de instrumentos complementarios para generar círculos virtuosos que rompan la inercia de la falta de recursos y el rezago tecnológico. La Norteña combinó exitosamente la provisión de crédito para la producción con la capacidad de procesamiento y empaque y la asistencia técnica para la adopción de cultivos y el cambio tecnológico. El crédito viabilizó la transformación productiva y esta a su vez garantizó un flujo de recursos estable, lo cual además de permitir el repago del crédito, mejoró los flujos monetarios netos para las unidades productivas rurales que participan en la cadena del cedrón, y consolidó la participación de ellas en la nueva cadena.

Alcanzar mercados ampliados y asegurados aparece como una cuarta lección relevante para garantizar viabilidad y éxito del proyecto de cambio. El crédito y el cambio tecnológico, en el marco de un esfuerzo colectivo, tienen perspectivas de sostenibilidad sólo en la medida en que logren una inserción más ventajosa en mercados más dinámicos.

Una quinta lección es la necesidad de aprovechar plenamente la asistencia externa para impulsar y fortalecer el aprendizaje y el cambio, ya sea productivo, institucional o de gestión. Sin el apoyo de la cooperación, la conformación de la nueva cadena del cedrón en San Pedro de Ycuamandy'yú en los términos vistos no hubiese sido posible.

Sin embargo, en lo inmediato, la cooperativa tiene el reto de expandir la capacidad productiva y la producción. En una primera fase incrementó la producción de cedrón reconvirtiendo productores y asegurando cosechas a través del apoyo técnico para los cultivos, el crédito y el manejo post-cosecha. En la actualidad, para La Norteña se renueva la demanda por expandir la

producción para garantizar los términos de su relación con los mercados externos.



Fuente: Cooperativa La Norteña Ycuamandy'yú (2008)

No obstante, ésta se enfrenta a dos severas restricciones. La primera es la disponibilidad de recursos, en particular de tierra. Los pequeños productores que participan actualmente en la cadena no pueden expandir la producción por la limitación de la extensión de sus predios. Esta restricción deviene de una característica estructural de la sociedad rural paraguaya, en la que predomina la polarización de la agricultura entre un régimen de producción campesino y otro de agricultura comercial moderna¹¹. Es un hecho conocido que Paraguay es de los países de mayor nivel de concentración de la tenencia de la tierra en la región¹². Esto ha hecho que el tema de la tierra sea uno de los más conflictivos en el país y haya motivado a numerosos movimientos de ocupaciones de tierras que han contribuido un clima de inseguridad y violencia, y han impulsado el éxodo rural (FAO 2007, p.11).

En ese sentido, aunque la producción y la exportación han crecido durante los últimos años, comparado con la primera mitad de la década pasada, se advierte un estancamiento de la expansión comercial y económica del sector rural de la cooperativa. En respuesta, La Norteña se ha propuesto incrementar de forma significativa el número de socios rurales para potenciar la producción y procesamiento básico del cedrón.

¹¹ El 80% de las familias rurales es campesina y su producción tiende a orientarse hacia los mercados domésticos y el autoconsumo, pero el 86% de la tierra está bajo el control de empresas agrícolas modernas, intensivas en capital y que representan apenas el 16% de las explotaciones (FAO 2007, p. 7).

¹² De las 307 mil unidades productivas agrícolas del país, 884 (0.3%) tiene más de 5 mil hectáreas, y disponen del 56% de la superficie total. Otras 257 mil tienen menos de 50 hectáreas y explican sólo el 10% de la superficie.

En 2007, la cooperativa contaba con 802 socios rurales (un 33% del total) y 1,663 socios urbanos. Debido a las buenas perspectivas del mercado internacional para sus productos, la cooperativa proyecta aumentar el número de socios rurales a una cantidad similar al número de socios urbanos en un plazo relativamente corto (3 años), o sea, a aproximadamente 1.500 socios.

La segunda restricción es una asociada precisamente al éxodo desde las zonas rurales y se refiere a la escasez relativa de fuerza de trabajo. Los productores y las productoras se refirieron a las dificultades de involucrar o contratar personas para el cultivo asociada a la escasez de población y a su relativa dispersión. La alternativa a esta situación es mejorar el retorno económico de la actividad a fin de generar incentivos para una más amplia participación de la población en ésta, tanto rural como urbana que pueda migrar hacia las zonas rurales. Las políticas públicas junto a los esfuerzos propios de la cooperativa con miras a expandir la producción y a impulsar el cambio tecnológico (incluyendo la producción orgánica) pueden contribuir a ello.

En adición a este reto inmediato, La Norteña Ycuamandy'yú tiene otros dos, uno de mediano plazo y otro de largo plazo. El de mediano plazo ha sido sugerido por la propia directiva de la cooperativa y tiene que ver con incrementar el valor agregado en la producción de cedrón a fin de moverse desde la producción y el comercio de una materia prima con bajo valor agregado hacia una mercancía con un grado mayor de procesamiento. Esto implica profundizar la transformación, moviéndose “hacia arriba” en la cadena de valor, lo cual demanda ampliar la capacidad industrial de la cooperativa y reinsertarse en las cadenas de comercialización internacional de los productos derivados del cedrón.

Sin embargo, todavía no hay claridad respecto al tipo o los tipos de subproductos del cedrón que la cooperativa podría tener el potencial de producir y vender. De hecho, tanto en productores y productoras como de los directivos de la cooperativa, pero especialmente en los primeros, se advirtió un relativamente bajo nivel de conocimiento sobre los usos del cedrón como insumo para la industria, y los productos de consumo final en los que éste es utilizado intensivamente. En ese sentido, el primer paso para avanzar en esta dirección es que la directiva y productores y productoras líderes conozcan el proceso que cursa el cedrón que la cooperativa exporta en sus mercados de destinos y los usos que se les da tanto a las hojas como a los palitos, y a la producción convencional y a la orgánica¹³.

¹³ La gerencia y la directiva de la cooperativa, sin embargo, parecen tener claridad con respecto al procesamiento de cítricos. Estos expresaron la intención de moverse en la dirección de crear la capacidad industrial para extraer esencia de la cascara deshidratada de naranja agria y limón.

Un reto de más largo plazo es lograr una participación y un ejercicio de poder más directo de parte de las unidades productivas rurales en las decisiones y los procesos estratégicos de la cooperativa. Como se indicó antes, el poder figura en los niveles de dirigencia y en los mandos de gestión antes que en socios y socias rurales, e incluso urbanos. La cooperativa ha ejercido liderazgo en la conformación de la cadena del cedrón y los pequeños productores aparecen más que nada como seguidores que han logrado asumir con éxito los retos propuestos por la gerencia de la cooperativa. En esta perspectiva, el proceso de empoderamiento rural ha verificado límites vinculados a las capacidades de los grupos rurales de incrementar su influencia, a una relativa concentración de poder o a una cultura institucional que descansa en la confianza, la representación y la cesión de poder. Por lo tanto, el reto se trata de lograr impulsar el empoderamiento desde los productores y productoras a fin de que logren, de manera creciente, ser protagonistas directos de los procesos que les atañen y de un proceso de cambio continuo.

Es posible que, dadas las capacidades relativas de los diversos actores, no hubiese sido posible lograr articular la cadena del cedrón de la forma en que se logró. Sin embargo, parece relevante, en esta etapa, que productores y productoras se apropien de manera creciente de la empresa en la que han participado en la medida en que continúan potenciando las capacidades productivas al interior de las unidades, lograr fortalecer los servicios a la producción, participar de forma directa y activa en la propuesta de incrementar el valor agregado al cedrón de la cooperativa y sus socios, y ampliar y consolidar los beneficios que reciben de todo lo anterior, depende críticamente del poder que logren construir.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL (2010): “Panorama Económico y Social de América Latina”. CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (2010a): “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe”. CEPAL. Santiago de Chile.

Cooperativa La Norteña Ycuamandy’yú (2007): “Memoria y Balance 2007”.

Cooperativa La Norteña Ycuamandy’yú (2008): “Proyecto de Aumento de Ingresos de Pequeños Agricultores”. Propuesta presentada a ICCO. Mimeo

Cooperativa La Norteña Ycuamandy’yú (2008a): “Memoria y Balance 2008”.

Cooperativa La Norteña Ycuamandy’yú (2010): “Memoria y Balance 2010”.

Cooperativa La Norteña Ycuamandy’yú/ICCO (sin fecha): Informe Narrativo Proyecto Fortalecimiento de la Asistencia Técnica y crediticia. Código del Proyecto: 01-03-08-013. Mimeo

Cooperativa La Norteña Ycuamandy’yú/ICCO (sin fecha): Fortalecimiento del “clúster” Productos Aromáticos Orgánicos (cedrón Paraguay y cascara de naranja agria) y de la cadena productiva de sésamo, mediante el mejoramiento del proceso de trazabilidad y buenas prácticas agrícolas. Proyecto presentado a la Unión Europea. Mimeo.

FAO (2007): “Paraguay. Desarrollo Agrícola y Rural Tendencias Recientes y Recomendaciones”. Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial. Servicio de América Latina y el Caribe. División del Centro de Inversiones. 07/011 CP – LAC. Junio.

Isa, P. & Cheaz, J. (2011): “Empoderamiento económico en América Latina: un análisis de siete iniciativas de desarrollo rural a partir del enfoque de capacidades”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP-. Mimeo

Isa, P. & Cheaz, J. (2012): “Empoderamiento económico para transformar los entornos de las pequeñas unidades productivas rurales en América Latina”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural –RIMISP-. Mimeo

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

6. ANEXO

6.1 Listado de participantes en encuentros

Asentamiento Santa Catalina y comunidades aledañas

Nombre	Comunidad
Anastacia López	Asentamiento Santa Catalina
Magdalena Hidalgo	Patiño
Paciana De León	Piri Nazaret
Rufino Benítez	Asentamiento Santa Catalina
Dionicio Rodi	Patiño
Cristino Lugo	Asentamiento Santa Catalina
Simeón Cabrera	Asentamiento Santa Catalina
Modesto Isasi	Asentamiento Santa Catalina
Juan Bautista Martínez	Piri Pucu
Soriana Galeano	Asentamiento Santa Catalina
Juan Ramón López	Asentamiento Santa Catalina
Alcides Lugo	Asentamiento Santa Catalina
Teodora Martínez	Asentamiento Santa Catalina
Mercedes Figueredo	Asentamiento Santa Catalina
Cezar Arzamienda	Asentamiento Santa Catalina

Corpus Cristi y comunidades aledañas

Nombre	Comunidad
De Los Santos Quiñonez	15 de mayo
Inocencio Morel	15 de mayo
Nelly Zaracho	15 de agosto
Remigio Romero	15 de agosto
Mariano Romero	15 de agosto
Cirila Mercado de Romero	15 de agosto
Sinforiano Cañiza	Corpus Cristi
Nicanor Alvarenga	Corpus Cristi
Ramón Recade Silva	Mesquitacue

Cooperativa La Norteña – Directiva

Nombre	Cargo
Darío Ramírez	Presidente
María Cristina Chilavert	Tesorera C.A.
Benigno Mendoza Quiñonez	Secretario C.A.
Leoncio De León Mendoza	Vicepresidente
Ciríaco Díaz Arévalo	Vocal Titular
David Martínez	Gerente General
Mercedes Figueredo	Encargada Departamento Orgánico