

ANALISIS DEL MES NOVIEMBRE 1997

Una Estrategia de Desarrollo Humano Agro-rural

“Construyendo el futuro agrario del Paraguay” es el título de un voluminoso documento que fue presentado en el Palacio de López y que constituye el producto de un ejercicio o intento de elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Humano Agro-Rural que tuvo como protagonistas principales al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que contó con la asesoría de expertos de organismos internacionales, entre ellos la CEPAL y la FAO, así como la de consultores nacionales y que fuera financiado por el Banco Mundial.

En las primeras páginas se menciona que “el esfuerzo no ha sido una tarea fácil, ya que se realiza en momentos en que existe una fuerte presión social y política para obtener una definición clara sobre las orientaciones globales del desarrollo sectorial y, paralelamente, la vigencia del MERCOSUR, ha puesto en evidencia las dificultades de competir con vecinos que se encuentran en una etapa más avanzada de modernización agropecuaria, más aún cuando el país no logra desarrollar una estrategia explícita de reconversión productiva para desempeñarse exitosamente”.

Del resumen ejecutivo se extraen algunos elementos de interés:

a) La base del desarrollo del país es el sector agropecuario y forestal, de ahí la necesidad de una estrategia agro-rural. Sin embargo, las cifras que usualmente se rescatan para ilustrar la importancia estratégica del sector quedan esta vez opacadas por una cifra que indica el actual nivel de estancamiento económico: en los últimos 5 años, la productividad de la mano de obra agrícola sólo creció en un 0,3% anual mientras que en el promedio de la economía el ritmo ha sido del 0,2% anual. Y la otra cara de la moneda: el país resulta poco atractivo para las inversiones, tal es así que en 1995, la tasa de inversión pública y privada sólo representaba el 21% del PIB cuando que se requeriría de una tasa de alrededor del 30% para sostener un proceso de crecimiento.

b) El ejercicio ha permitido sintetizar los puntos de coincidencia y de conflicto entre los diversos actores consultados: el tradicional esquema de desarrollo agropecuario está agotado y debe buscarse el modo de “dinamizarlo” (aquí parece existir una contradicción semántica, ¿cómo dinamizar algo agotado?). Así también, hay coincidencias en la necesidad de modernizar los servicios del Estado, atacar la pobreza

rural, en la relevancia de la capacitación y la generación de tecnologías y en general, en la importancia de los mercados externos para el agro. En cuanto a los ámbitos conflictivos se mencionan: el acceso a la tierra; el corporativismo de la institucionalidad pública y su disfuncionalidad operativa; el deterioro de los recursos naturales; la descentralización de los servicios; la participación de la población rural, la tributación agropecuaria, que entre otros indican la necesidad de construir acuerdos y una voluntad política de cambios.

c) Del diagnóstico y definición de estrategias surgen 6 desafíos centrales:

1. La **transformación productiva de la agricultura**, es decir, un significativo incremento de la productividad, a través de inversiones, tecnología, comunicación, capacitación, financiamiento y la modernización del sector público. También se requiere resolver de manera simultánea y socialmente aceptada, la demanda de tierra y la seguridad jurídica de la propiedad rural.

2. La **inserción internacional exitosa** requiere de la modernización de los sistemas portuarios y aduaneros, las inversiones en infraestructura física, un programa de promoción de exportaciones y una mayor capacidad de negociación económica a nivel internacional.

3. Para el **fortalecimiento de la economía campesina** y el **mejoramiento de la calidad de vida en zonas rurales** se propone fortalecer los servicios de educación, salud, vivienda, agua potable, caminos rurales, electricidad, seguridad, justicia y recreación. La promoción de las organizaciones campesinas y el aumento de la productividad son requisitos para el incremento de los ingresos rurales.

4. El **desarrollo sustentable** se refiere a aquel proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, el manejo de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y los cambios institucionales deben darse bajo un criterio que permita satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras.

5. La **comunicación** entendida como un “servicio a” debe tener la flexibilidad necesaria para acompañar la necesidad de evolución rápida y de cambios profundos, así como ser congruente con la modernización del Estado. El país requiere dotarse de un sistema de información rural y de un sistema de pedagogía masiva audiovisual así como contar con el personal idóneo en estos ámbitos.

6. La **modernización institucional** implica evaluar en forma sistemática las políticas agro-rurales y la institucionalidad de las mismas. Se argumentan las necesidades de definir el ámbito de acción del Estado, mejorar la coherencia entre políticas y gestión, institucionalizar la participación social, replantear el modelo de organización y gestión del MAG y del sector público agropecuario en su conjunto.

Para llevar a la práctica estas orientaciones estratégicas se insiste en que la labor del Estado no basta y debe ser complementada con la acción de otros actores sociales, es decir, los propios beneficiarios de la acción pública, el Parlamento, el Poder Judicial, las gobernaciones y municipios, las empresas agropecuarias, las organizaciones de productores, los organismos no gubernamentales, las iglesias y la cooperación internacional. También se menciona que las posibilidades de éxito de una estrategia como la propuesta dependen de un continuo y fuerte sustento político: “los desafíos en juego son de tal magnitud que requieren de una concertación amplia entre los distintos actores para sostener en el tiempo una acción decidida, de largo aliento, que permita fortalecer la economía rural, dignificar el campo, modernizar sus instituciones, incrementar el capital tangible conocimiento y recuperar la naturaleza herida de tantas formas”. Y se advierte que de no lograrse acuerdos, más aún en los aspectos conflictivos mencionados con anterioridad, la declinación y estancamiento de la agricultura y el sector rural harían inviable un desarrollo económico y social del país.

Ahora bien, el aporte de este ejercicio radica en el esfuerzo por lograr una visión de conjunto, por sintetizar las distintas dimensiones de una estrategia agro-rural. Se integran pues en él las distintas variables económicas, ambientales, sociales e institucionales de una realidad cada vez más compleja. Pero la lectura del documento da la sensación de que el intento ha quedado trunco: el esfuerzo analítico se concentra en el qué hacer más que en el cómo hacer; el diagnóstico ocupa más espacio que las recomendaciones, y estas se formulan en un nivel de generalidad que no permiten identificar los instrumentos prioritarios, es decir, aquellos que deben ser atacados en primera instancia para superar el estado de estancamiento, descreimiento y de desgobierno imperante. Por último, lado, el enfoque sigue siendo de corte sectorial, es decir desvinculado de las políticas o cambios necesarios a nivel macroeconómico y del contexto político. De ahí que se presenten vacíos, que remiten a cuestiones claves como, por ejemplo: Qué hacer para atraer inversiones?, como se genera recursos genuinos para paliar los déficit existentes en materia de servicios y para invertir en la reconversión productiva sustentable?, Cómo se resuelve el proceso de endeudamiento progresivo de los productores rurales?, Dónde queda la reforma del sistema financiero en crisis? cuales serían las oportunidades que brinda

la integración o globalización de los mercados? ¿Cómo se potencia la cooperación internacional y en qué campos? Cómo hacer para transformar el Estado con una burocracia politizada, ineficiente, disfuncional y que defiende el status quo?

Tampoco es posible pedir “peras al olmo”. Este ha sido un año “agitado”, de sobresaltos, indefiniciones y retrocesos, con cambios de conducción en el MAG, en síntesis, un año político de crisis institucional generalizada. Y en este clima poco propicio a la reflexión y el diálogo constructivo, es difícil que el recurso a consultores externos, por más brillantes que sean, dé los frutos esperados. El plan estratégico originalmente anunciado se convierte pues en una “estrategia”, que se diseña en base a un esquema novedoso y se nutre del producto de informes de consultorías varias y, al parecer, por el camino quedaron algunas piezas sueltas.

Moraleja, un ejercicio de esta naturaleza requiere de tiempo y un compromiso mayor, de una interacción no sólo puntual entre asesores externos y contrapartes nacionales, de profesionales e instituciones, involucrados en un proceso de re-definiciones dónde el diálogo, el posicionamiento ante los males que nos aquejan y sus repercusiones, el análisis en profundidad de las alternativas en juego cuentan más que la elaboración de un informe final.