

Desarrollo Rural ¿Quo Vadis?

Encuentro Contrapartes ICCO

Genoveva Ocampos

BASE ECTA Área de Estudios

Introducción

Para lograr que el crecimiento agrícola se traduzca en desarrollo rural, éste debe estar orientado en forma explícita por principios de equidad y sostenibilidad. Frente a una estructura agraria marcadamente desigual y ante el predominio de políticas de corto plazo y el carácter especulativo y extractivo de la actividad económica, la preocupación por la equidad y la sostenibilidad adquieren plena vigencia. De no lograrse esa deseada y necesaria compatibilidad entre crecimiento agrícola, progresiva reducción de las desigualdades sociales y un mayor celo por preservar, renovar o recuperar los recursos naturales, difícilmente se logrará superar la crisis actual.

Entre los factores que contribuyeron en el pasado al dinamismo del sector destacan un contexto internacional favorable en términos de financiamiento y demanda de materias primas; la disponibilidad de tierras y las inversiones en infraestructura que permitieron expandir a un ritmo notable la frontera agropecuaria; la expansión del mercado interno y el incremento de la demanda de productos agropecuarios como consecuencia directa e indirecta de emprendimientos de gran envergadura como los de Itaipú.

Las dificultades presentes tienen sus principales causas en la recesión mundial, el paulatino y sostenido descenso de los precios de los principales productos de exportación, el progresivo agotamiento de las tierras susceptibles de ser incorporadas a la actividad agrícola y pecuaria, las dificultades en el acceso a nuevos créditos internacionales y las restricciones al crédito interno debido al deterioro de la situación macroeconómica y fiscal.

Es ahora evidente que el modelo de crecimiento agro exportador resultó excluyente, dependiente y vulnerable. La concentración de recursos y oportunidades favorecidas por políticas públicas con marcado sesgo en favor de la modernización agrícola y la agricultura empresarial, excluyeron al campesinado de los frutos del auge agro exportador; no es por lo tanto casual que hoy día los mayores niveles de pobreza se sitúen en el campo. La crisis y las tímidas y no siempre coherentes medidas de ajuste ante la misma dificultan la recuperación del tiempo perdido.

Políticas económicas y sectoriales y el comportamiento del sector agrícola.

En términos generales, es posible afirmar que las políticas globales y sectoriales aplicadas hasta la fecha han sido poco efectivas para superar los desequilibrios externos e internos, la marginalidad social y el deterioro ambiental.

Desde mediados de la década del 80, la expansión del crédito interno, la disminución de las reservas internacionales y el subsidio al sector público conformaron un complejo cuadro de tendencias inflacionarias y deflacionarias. Hacia fines de la misma, el notable incremento de la inflación y las dificultades en el pago de la deuda externa, obligan a adoptar medidas de estabilización basadas en la contracción monetaria y el control del gasto público.

El cambio de régimen generó cambios ambivalentes en el escenario general de las políticas económicas. La liberación y unificación del tipo de cambio, la reducción de las retenciones a la exportación suscitaron en su momento expectativas y otorgaron un momentáneo respiro a la producción de agro exportables. Pero la contracción monetaria y un mayor control del gasto público encarecieron los servicios y afectaron las inversiones en el agro.

Los ajustes y los vaivenes de la política económica crean incertidumbre, más aún cuando el crédito al agro se encarece y comienza a escasear, los precios se desploman y las alternativas de empleo no están garantizadas. La necesidad de controlar el gasto público afecta las inversiones y compromete la provisión de servicios sociales en las áreas rurales donde los déficit en la satisfacción de necesidades básicas se acumulan. Todo esto en momentos en que se reactiva la demanda por tierras y servicios sociales y el Estado se compromete en la implementación de nuevos asentamientos rurales para campesinos sin tierra.

En el corto plazo, los ajustes monetarios y fiscales plantean un marco general de austeridad que obliga a reducir al mínimo las inversiones, transferencias y subsidios, limitando las posibilidades del Estado de intervenir en la orientación de las actividades del sector. Sin embargo, sin reorientaciones de fondo en la asignación del gasto público y ante la lentitud en la implementación de las reformas, el control del gasto público no está asegurado; mientras que los problemas del sector externo siguen vigentes y se profundizan.

En cuanto a reformas, la reforma tributaria ha pretendido simplificar el régimen de recaudaciones y con ello disminuir el fenómeno de evasión tributaria. Sin embargo, la plena implementación de la misma requerirá de tiempo -entre otras por falta de un catastro actualizado- y los resultados serán menores de lo previsto si la misma no se acompaña de una mayor credibilidad y confianza en la gestión pública.

Las medidas de reactivación agrícola implementadas en 1992, consistentes en subsidios a los precios y tasas de interés para el algodón y la soja constituyen paliativos riesgosos sin garantías de éxito, menos aún cuando las señales del mercado son adversas, y evidencian los límites de la intervención estatal al posponer las reformas de fondo, necesarias para la diversificación productiva y de las exportaciones.

La reforma del Estado -que no figura aún en la agenda del nuevo gobierno- implica un reordenamiento institucional que conduzca a una administración más transparente, eficiente y selectiva, lo que a su vez requiere de un mayor control y participación ciudadanas en la toma de decisiones, así como de orientaciones precisas y coherentes en materia de políticas de desarrollo con futuro.

De hecho, las dificultades en el acceso a fuentes externas de financiamiento y el aumento de la competencia por fondos públicos crecientemente escasos obligan a una intervención estatal más selectiva, basada en prioridades explícitas y en políticas coherentes e integradas. De no ser así, es muy probable que las indefiniciones o las medidas poco acertadas refuercen la tendencia a relegar al sector agrícola y, al mismo tiempo, reforzarán el actual sesgo de las políticas públicas en contra de los campesinos, cada vez más librados a su propia suerte.

De cara al futuro

La recesión económica ha puesto una vez más en evidencia la importancia estratégica del sector agropecuario y forestal en el comportamiento de la economía. Ante un panorama impredecible en muchos aspectos, existe un mayor consenso sobre la necesidad de un comportamiento sectorial menos vulnerable en términos ecológicos, menos dependiente de las fluctuaciones de los precios o de las orientaciones que en materia económica implementan los países vecinos y menos propensos al reforzamiento de las desigualdades sociales vigentes en el contexto rural.

Apostar a una agricultura más intensiva, diversificada y sostenible representa todo un desafío, más aún en tiempos de contracción del gasto público, de dificultades en el acceso al financiamiento externo y de desequilibrios en la balanza comercial -que incita coyunturalmente a reforzar el modelo agro exportador a falta de alternativas inmediatas.

En el futuro previsible, no sólo los principales detonantes del crecimiento sectorial iniciado en los años 70 ya no estarán presentes -tierras abundantes, subsidios, mercados favorables- sino también, difícilmente se recupere el ritmo de crecimiento logrado en el pasado puesto que el mismo encuentra hoy sus límites en, por ejemplo, la progresiva destrucción del entorno ecológico que lo ha sustentado.

Y los múltiples desafíos presentes

* Contribuir a superar el déficit de la balanza comercial. Esta arroja saldos negativos en los últimos años y la tendencia se agudiza ante la caída de los precios internacionales de materias primas. Sólo una balanza equilibrada y positiva permitiría cubrir los pagos de amortizaciones e intereses de la deuda externa, sin afectar los recursos que deben ser destinados a las inversiones para el desarrollo ni el nivel necesario de reservas de divisas, además de cubrir las importaciones esenciales.

* Asegurar la autosuficiencia alimentaria, de manera a satisfacer la demanda de una población creciente, fortaleciendo el mercado interno y sustituyendo importaciones de productos de origen agropecuario que en la década pasada han llegado a representar hasta 1/5 parte del valor total de las importaciones registradas. La progresiva liberación comercial y la concentración de los ingresos en un segmento minoritario de elevado poder adquisitivo y patrones de consumo exigentes refuerzan la tendencia a depender de las importaciones de alimentos.

* Reducir los niveles de pobreza rural, asegurando ingresos y empleo a una población rural que sigue multiplicándose a un ritmo acelerado y contribuir con ello a afianzar la población rural en el campo, elevar la demanda por bienes y servicios producidos en otros sectores y asegurar mejores condiciones y calidad de vida entre los campesinos.

* Mejorar la productividad de la agricultura, de manera a elevar su competitividad externa e interna, más aún ante la posibilidad de mercados liberados y ampliados con la integración regional, sin que ello signifique como en el pasado pérdida creciente de biodiversidad y del potencial productivo de la tierra y marginación social.

* Ante la perspectiva de precios internacionales deprimidos, frenar la tendencia a la pérdida de rentabilidad de las actividades agrícolas relacionadas con decisiones de política económica -dólar abaratado, inflación, encarecimiento del costo de insumos, créditos "atados", escasas inversiones, impuestos internos y trabas aduaneras- poco adecuadas para incentivar la producción del sector y

que requieren ser revisadas o reajustadas en función de nuevas orientaciones y prioridades.

* Compaginar el acceso a la tierra y la preservación de los recursos naturales. La desigual distribución de la tierra y la escasa posibilidad de otros sectores en generar empleos productivos, obliga a encarar el reclamo agrario de manera tal que el mismo no se limite a la solución de conflictos localizados o a priorizar los nuevos asentamientos en detrimento de los antiguos y a sacrificar los bosques por la incapacidad de ajustar la oferta y la demanda de tierras. Al mismo tiempo, es ya impostergable una adecuada planificación en el acceso a nuevos lotes si se quiere que los asentamientos campesinos constituyan espacios de vida con futuro.

Desarrollo rural sostenible y políticas diferenciadas. Algunas opciones estratégicas.

Las facilidades y los estímulos que se brinden a la producción agropecuaria y forestal -más aún en la perspectiva de mercados externos deprimidos- dependerá en buena medida de las políticas económicas y sectoriales a ser priorizadas.

Es evidente que la magnitud de un proceso de reactivación y reconversión productiva que incorpore la dimensión social y ambiental implica una reorientación de las políticas públicas así como la superación de los desequilibrios macroeconómicos y de la actual política de austeridad fiscal. Para tales efectos, son requisitos indispensables el saneamiento de la economía y de la administración pública y una mayor transparencia en el funcionamiento de los mercados.

Existen evidencias de que las políticas de estabilización de carácter cortoplazista y monetaristas no promueven cambios estructurales ni al interior del sector ni en su relación con los otros sectores. Los ajustes estructurales necesarios para tales efectos, deben apuntar también a la redistribución de recursos y oportunidades, es decir, llevar a la práctica política diferenciadas que prioricen las necesidades de la mayoría de los productores agrícolas. Se trata aquí de una discriminación positiva que deberá reflejarse en el modo cómo se asignen los recursos públicos en el futuro inmediato.

El principio de equidad significa otorgar especial atención a las condiciones de producción de los campesinos. En este sentido, la intervención estatal basada en políticas diferenciadas y redistributivas debe apuntar a corregir las distorsiones que produce el libre juego del mercado y otorgar los incentivos adecuados para una reactivación de la economía campesina.

Hay que tener en cuenta que los campesinos, por su propia escala y modalidades de producción están en mejores condiciones de potenciar sus recursos productivos -tierra y trabajo familiar- sin que ello signifique una mayor concentración de recursos ni presiones desmesuradas en la asignación de recursos públicos -o al menos en menor medida que en el caso de otros sectores productivos.

Existe aún un margen considerable para la expansión y el aumento de la productividad agrícola siempre y cuando, aprovechando adecuadamente las ventajas comparativas, se reoriente la actividad sectorial hacia la diversificación productiva de manera a asegurar el consumo interno de alimentos, reforzar y ampliar los vínculos con las agroindustrias y exportar productos diversos con mayor valor agregado.

Una de las incógnitas que plantea la liberalización y creciente integración de los mercados es

justamente el modo en que se redefine el papel del mercado interno y su incidencia en la balanza comercial. O sea que en el marco de la integración regional habrá que asegurar de algún modo la expansión del mercado "interno", más aún cuando existe una importante población campesina que puede asegurar una oferta diversificada de alimentos, contribuir a la sustitución de alimentos importados y constituirse en el sustento del fortalecimiento de los vínculos entre agricultura, agroindustrias y servicios.

En esta perspectiva, la meta de la reactivación y reconversión agrícolas sólo podrían asegurarse si se apunta hacia sistemas de producción integrados, intensivos en trabajo y renovables en el tiempo, que garanticen mejores niveles de empleo e ingresos a los productores.

La expansión vertical o el aumento de rendimientos constituirán en el futuro el elemento clave de expansión agrícola. Esta expansión vertical exige programas sectoriales integrados y diferenciados de crédito, investigación y asistencia técnica, saneamiento de la tenencia y acceso a tierras.

Se requiere de un clima económico que propicie la inversión de esfuerzos en el mismo proceso productivo y, como complemento, favorezca las inversiones en agroindustrias, procesadoras de alimentos y materias primas. Puesto que las circunstancias imponen una intervención estatal selectiva y más eficiente, es necesario descartar aquellas medidas compensatorias o subsidios que apuntalan más bien el acopio y comercialización y que inducen a la adopción de tecnologías de supuestos altos rendimientos, intensivas en capital -mecanización que ahorra trabajo y que compacta suelos-, o la expansión de la ganadería extensiva.

Se trata de priorizar aquellas inversiones y métodos que forman parte del acervo cultural campesino -aunque pueden presentar diferentes grados de alteración- o que han sido probados con éxito en otras latitudes de características agro ecológicas similares. Lo importante aquí es resaltar que la adaptación o mejoramiento de estos métodos y técnicas son compatibles con la necesidad de ahorrar divisas y reducir el componente de insumos importados cuyos costos tienden a elevarse por efectos de la devaluación de la moneda, el encarecimiento de los combustibles o como consecuencia de la política de actualización de las tarifas públicas, destinada a reducir los desequilibrios fiscales.

Para superar los principales cuellos de botella que impiden el aumento de la productividad y de la competitividad de la agricultura en pequeña escala se requiere de información actualizada y desagregada por regiones y municipios que resuman los conocimientos sobre infraestructura, recursos, prácticas y servicios existentes, y un catastro múltiple permanentemente actualizado que incluya aspectos tales como tipos de suelo y potencial productivo.

La necesidad de construir ventajas comparativas dinámicas y sostenibles exige oportunidad y previsión. En este sentido, es necesario una amplia y actualizada información que permita prever el comportamiento de la economía internacional, regional y nacional, así como identificar oportunidades de inversión y las reales potencialidades que se generan en nuevas tecnologías -a través de la experimentación previa a su incorporación a la fase de producción en escala familiar o comercial- y su impacto en el uso de recursos naturales.

Algunas tareas pendientes en materia agraria.

* Los programas de saneamiento de la tenencia deben adoptar procedimientos expeditivos que agilicen la titulación, incluyendo subsidios en el precio de la tierra otorgada a campesinos, más aún

si dicho precio no guarda relación con la rentabilidad agrícola. Se trata con ello de garantizar con ello el acceso al crédito y las necesarias inversiones prediales en recuperación de suelos desgastados y erosionados, en reforestación y otras mejoras que asegurarían la productividad ampliada y sostenida, y podrían contribuir a frenar la migración hacia nuevos horizontes cada vez más estrechos e inseguros.

* Los programas de reforma agraria deben evitar la creación de nuevos asentamientos en tierras marginales, de escaso potencial agrícola. El reparto agrario debe guiarse por la oferta más que la demanda de tierras, de manera a planificar el acceso a las mismas y asegurar el futuro de los emprendimientos. El diseño de asentamientos, es decir, la ubicación de los lotes y el trazado de los caminos deben efectuarse respetando las características agro ecológicas del terreno. Es necesario prever los espacios de actividad comunal y asegurar reservas forestales imprescindibles para la preservación del ecosistema -tierras en pendientes, cursos de agua. Esta planificación debe ser un paso previo a la selección de los adjudicados o beneficiados con el reparto y a la distribución de lotes entre los mismos.

* La reforma y actualización de la legislación agraria -en especial, el Estatuto Agrario- y la implementación del Fuero Agrario, además de reglas de juego claras y transparentes en las transacciones de compra/venta de tierras y en la fijación de precios y la descentralización administrativa allanarían el camino de la tramitación agraria y facilitarían la concertación para resolver los conflictos, satisfacer la demanda campesina por tierras y contribuir al arraigo de los campesinos garantizando el futuro de sus asentamientos.

Síntesis a partir de Ocampos, Genoveva: "Políticas Económicas y Sectoriales necesarias para mejorar los recursos naturales" en Voces y Pistas para un Desarrollo Sostenible DGP/MAG-GTZ, julio 1993, Asunción.