

Documento para Orientar nuestra Discusión

Síntesis de otros ensayos y agregados

Para Seminario Virtual sobre Desarrollo Rural
CPC/Red Rural
Agosto 2001

Objetivo:

La tarea es aquí identificar opciones o alternativas de políticas de DR desde el punto de vista del Estado y de las ONG. Quizás haya que decir, desde la perspectiva del país, pero claro está tendremos que llegar a desglosar este “país” y nos encontraremos con un buen número de perspectivas sectoriales o gremiales o corporativistas no compatibles entre sí, de ahí la necesidad de “tomar partido” y superar al menos las inercias tan propias de los tiempos que nos tocan en suerte (que son más bien densos y complejos).

En un país sin vocación académica, las ONG podríamos estar en una buena posición para profundizar en la discusión y análisis, lograr consensos, orientar y actuar en lo inmediato para proyectarnos a futuro. Sin embargo, esta tarea requiere de mucho profesionalismo e información actualizada, responsabilidad y compromiso cívicos.

Si algo + ha dejado esta errática transición que nos toca en suerte es una serie de ejercicios que han tenido por propósito identificar el qué hacer, establecer prioridades, comenzar a construir una visión de conjunto y contar con propuestas que marcan el rumbo para incidir de veras en la gestión pública del desarrollo rural.

De los ejercicios destacan:

MCNOC, marzo de 1994. “Para un Desarrollo Rural Integral, Sostenible y con equidad social. Programa para la Acción, propuestas de la MCNOC”. Se estructura en capítulos: participación y organización campesina, tierra, Producción, educación/capacitación, Investigación agropecuaria y forestal, crédito, comercialización y salud.

Grupo Agricultura (EN/PLRA), 1997. Borrador para un Programa Alternativo de Gobierno en Materia Agraria con prioridades explícitas para el sector campesino.

MAG/BM/PNUD Noviembre 1997. Construyendo el Futuro Agrario del Paraguay. Estrategia para el Desarrollo Humano Agro rural.

Red Rural 1999. Problemas y Propuestas para encarar la Reactivación del Agro sobre bases sostenibles.

ADEC 2001. Acuerdo Ciudadano Mesa de Desarrollo Rural Documento en gestación.

No incluimos aquí los reclamos periódicos que viene haciendo el sector campesino organizado hacia el Estado ni los mismos programas de gobierno.

Hoy contamos con buenos insumos-propuestas desde la sociedad civil que sirven para recapitular y reordenar nuestras propuestas, analizar su pertinencia, reformularlas y actualizarlas.

El objetivo intrínseco de este seminario virtual debería ser pues a partir de un resumen de desafíos y tareas pendientes, centrarse en los escollos que impiden su concreción, los cuellos de botella en términos de gestión y de participación, los *pa'as* que impiden el consenso sobre los cambios necesarios, los aportes y posibilidades de cada quien, etc.

Mucha tinta ha corrido sobre el tema DRS pero eso no significa forzosamente que estemos todos en sintonía. De ahí que nunca estarán de más este tipo de ejercicios de posicionamiento por llamarlo de alguna manera y si es virtual la comunicación agrega un contenido de innovación y de provocación que no será fácil eludir.

3 Ejes de Análisis y discusión:

I. Políticas Macroeconómicas y el contexto necesario para el Desarrollo Rural.

II. Políticas Sectoriales Aspectos Institucionales
Reactivación Productiva
Combate a la Pobreza
Desarrollo Local y Regional

III. Programas y proyectos. El nivel espacial y micro: el de los actores o sujetos del desarrollo.

Los dos primeros tienen puesto el énfasis en la oferta (explicitar, aclarar, informar es lo que nos compete aquí) y el último se centra más en las acciones (método adoptado por Acuerdo Ciudadano y que implica obviamente alianzas estratégicas). Se parte del supuesto que la sociedad civil organizada podría impulsar el debate y acciones concretas, buscando incidir a nivel de estrategias y políticas públicas así como en el quehacer cotidiano. De ello también depende el futuro y la legitimidad construida a partir de nuestro rol y la visibilidad de nuestras prácticas.

A. Análisis del Contexto.

I. De las política públicas prioritarias para encarar la resolución de la crisis y de nuestros males profundos al menos en lo económico y social.

Análisis del contexto. Una transición a la deriva.

Hoy, luego de una década de transición quizás perdida, los tiempos ya no están para la ingenuidad o el conformismo. El panorama es complicado y los desafíos no siempre son evidentes, de ahí la necesidad de mayor claridad conceptual, estratégica y operativa.

Por cierto que estos fueron años difíciles, los peores de la transición. Se dio en este último quinquenio (1996-2001) una involución en lo político, cultural y social y eso afecta el estado de ánimo y el modo de percibir el futuro. Los principales responsables de esta situación son los políticos pero también es cierto que parte de la población apostó al proyecto autoritario y mesiánico del oviedismo. Las secuelas del autoritarismo están aún ancladas en la sociedad y hasta hay añoranza de los tiempos idos... Entre tanto, la gestión pública se ha vuelto deficitaria y se ve bloqueada, entre otras, por la competencia político-partidaria sin contenido programático y sin compromisos claros con la ciudadanía.

La corrupción se ha vuelto un mal endémico, una práctica generalizada que involucra incluso a las fuerzas de “oposición” y la misma no sólo genera desconfianza y pérdida de credibilidad en las instituciones públicas sino que también constituye un desincentivo a las inversiones. Una profunda crisis de identidad, de valores, de actitudes y de proyecciones se observa a nivel del sistema político y de la cultura política en general.

La crisis política que se inicia en abril de 1996 (primer intento de golpe de Oviedo) no parece acabar y sin embargo, da la sensación que no llegamos

aún a tocar fondo. El fracaso del gobierno de “unidad nacional” que surge en marzo del 99, el descrédito del actual gobierno y de la clase política en general es un llamado de atención o una bomba de tiempo, un indicador de que la ingobernabilidad está a la vuelta de la esquina.

Desde los primeros años de la transición, las instituciones pudieron funcionar sin restricciones, todo indicaba que la sociedad civil despertaba de un largo letargo. Pero hoy día, la misma también parece sumida en el desencanto y en la frustración. Y no es para menos, ya que ahora sí es posible reconocer la gravedad y profundidad de viejos problemas colectivos: los del Estado patrimonial y clientelista, los de la sociedad mediada por intereses de diversa índole, fragmentada y débil, los del estancamiento económico y las enormes dificultades de resolverlos en un tiempo que se vuelve crecientemente complejo.

Al menos existe ahora la posibilidad de acuerdos más sustantivos para encarar el futuro de manera diferente y esto es así a pesar de que no se vislumbran aún espacios e instancias en el nivel del aparato del estado que permitan un relacionamiento diferente con la sociedad civil. Muy probablemente, por un tiempo más, seguiremos sujetos a emergencias e inercias e inoperancias.

Pero también es de suponer que cuando la situación se vuelve en extremo difícil, se van generando las condiciones para concentrar los esfuerzos en el análisis de las causas de los problemas por un lado y en perfilar el país jaipotava, el país que queremos (y que podemos construir) por el otro. De ahí también la necesidad de fundamentar la necesidad de avanzar en el campo de la institucionalidad, pública y privada y en la reorientación de las políticas públicas, especialmente en materia de desarrollo rural.

Y en estas tareas pendientes, la sociedad civil tiene poco que perder y mucho que ganar. Así las ONG pueden y deben reforzar su trayectoria, incidir en el rescate de valores y de una ética ciudadana y en especial, orientar hacia los cambios necesarios para superar una crisis que hoy parece dejarnos sin perspectiva de futuro.

Situación y perspectivas económicas.

En materia económica los milagros no están a la vuelta de la esquina. La crisis económica es hoy día una dura realidad largamente anunciada y afecta a amplios sectores de la población, en especial aquella que vive en el medio rural. Los signos de estancamiento y recesión son alarmantes y no

hay que ser mago para augurar que la reactivación económica de lograrse será lenta.

Las cifras indican que el país enfrenta hoy el peor de los escenarios posibles para encarar la llamada “reactivación productiva”. Con una tasa de crecimiento negativa en 1998 y nuevamente en el 2000, los analistas coinciden en que la economía paraguaya toca fondo. Hasta ahora los dos males más invocados para explicar la parálisis económica han sido: la crisis política y las secuelas de la crisis bancaria 1995/1998. También las dificultades derivan de un escenario regional e internacional más complejo, producto a su vez de la crisis de los mercados de capitales, la crisis de pago Argentina y la devaluación del Real. Pero el problema central subyacente es el agotamiento del modelo de crecimiento agro exportador, tal y como se lo viene practicando desde la década del 70.

Diez años atrás, la economía del país estaba sostenida por los pilares productivos de la soja y del algodón, y por las patas postizas de la triangulación comercial y de un sector financiero especulativo. Hoy sólo sigue en pie y en expansión la soja. La producción del algodón va de mal en peor y la triangulación o “turismo de compras” está en franco retroceso. El “saneamiento” de la banca privada fue lento y penoso pero está en su fase final y no se esperan mayores zozobras en este frente, los bancos y financieras inviables han desaparecido, la banca transnacional controla ahora la mayor parte de los ahorros. Quedan sin embargo tareas pendientes y no existe claridad sobre las recetas a ser aplicadas por ejemplo, en el caso de la banca pública y de la seguridad social.

En un país dónde la elite económica está conformada por importadores, comerciantes, rentistas y especuladores, la innovación y el riesgo no son una constante. No es casual entonces que haya predominado hasta ahora una política económica reacia al cambio. Se sigue insistiendo en reactivar unos pocos rubros de exportación en lugar de optar por promover la diversificación y reconversión productiva. Así también, se busca sostener el comercio de fronteras con un guaraní sobrevaluado entre otras, lo que resta competitividad a la producción nacional.

Tampoco se tiene hasta ahora una política de desarrollo industrial acorde con las ventajas comparativas que el país puede ofrecer. Las inversiones se han resentido ante comportamientos macroeconómicos adversos (alta tasa de interés, escaso crédito a mediano y largo plazo) y los incentivos no llegan cuando predomina la inoperancia, la corrupción, el oportunismo y el cortoplazismo. Una fuerza de trabajo no calificada, además de problemas

de infraestructura y servicios no resueltos contribuyen también a ahuyentar a inversores.

El gran interrogante del presente es pues cómo reorientar la economía, qué modelo de crecimiento es posible aplicar en el corto y mediano plazo, qué plan de largo plazo puede asegurar más competitividad pero también empleo, así como mayor bienestar y calidad de vida a la mayoría hoy sumida en la pobreza. Para los que avocados a la problemática rural, la respuesta es evidente, hay que comenzar por dar nuevos horizontes a la población rural, ahí dónde se concentra la pobreza, hay que apostar a la reconversión productiva (que no es lo mismo que la reactivación productiva) como producto también del desarrollo rural sostenible y más equitativo.

Para algunos economistas, los indicadores de “alarma precoz”, aquí como en cualquier país, lo constituyen el doble déficit (cuenta corriente y fiscal) y un PIB regresivo. **El doble déficit se refiere al déficit de la balanza comercial y al de servicios (cuenta corriente) de la balanza de pagos internacionales, lo que significa que el país pierde dinero en dos frentes, el interno y el internacional.** El déficit fiscal se disparó de 50,2 billones de guaraníes en 1995 a 1.179,9 billones en el 2000, lo que representa un 4,5% del PIB, no es entonces casual que se tenga hoy día un programa de monitoreo del FMI.

Un PIB regresivo significa que el producto crece a un ritmo menor que el poblacional, de ahí el inevitable empobrecimiento de la mayoría de la población. El PIB por habitante es bajo, el menor del MERCOSUR (US\$ 1.655/año), y se ha mantenido estacionario por 20 años.

Factores culturales y una pésima cobertura de salud preventiva y materno-infantil han contribuido a que las opciones en materia de salud reproductiva no sean efectivas, algo que también ejerce presión sobre la demanda por tierra y empleo. Se requieren crear 60 mil puestos de trabajo anualmente para dar cabida a la demanda laboral de los jóvenes mal preparados que aspiran a un primer puesto cada año, pero la creación de puestos de trabajo lejos está de satisfacer esta demanda.

Esta perversa combinación de PIB regresivo y doble déficit presiona negativamente sobre otras variables, como por ejemplo, la reducción de las reservas internacionales, que han llegado a su menor nivel en años (US\$ 700 millones en el 2000 en comparación a US\$ 1.106,5 millones en 1995), y como corolario, el incremento del desempleo y subempleo (cerca de 800 mil personas afectadas negativamente en 1998).

La caída de la actividad económica se manifiesta en realidad en varios frentes. En el nivel de los trabajadores, más desempleo y subempleo, en el ámbito de los empleadores: cierres de empresas o actividad reducida al mínimo, reducciones de personal, y en el ámbito público: menores recaudaciones tributarias, menores inversiones públicas.

Esta combinación perversa de factores sólo pueden atacarse con nuevas orientaciones y decisiones coherentes, reglas de juego claras y garantías para las inversiones, transparencia en el manejo de los préstamos de la banca multilateral y de la cooperación internacional, participación ciudadana, en síntesis una gestión pública diferente y más eficaz.

Del Sector Público y las reformas pendientes.

El tamaño del sector público en Paraguay es relativamente más pequeño que el de otros países de la región, sin embargo los problemas que enfrenta son de envergadura. La historia reciente indica que no podrá existir gobierno de concertación ni reconversión productiva ni desarrollo rural sin cambios de fondo en la operativa del Estado, el tiempo que se pierde en este sentido sólo acarreará mayores costos para el país. El margen de maniobra se reduce a medida que la situación de las finanzas públicas se deteriora.

El sector público representa actualmente alrededor del 38% del PIB y el presupuesto se reparte de la siguiente manera: Gobierno Central (45%), entidades descentralizadas y empresas públicas (50%) y Gobernaciones (5%). En lo que hace al gasto público, en los últimos años los gastos corrientes del sector público no financiero han crecido rápidamente, mientras que las inversiones se reducen a su mínima expresión. Esta expansión refleja principalmente el aumento de sueldos y salarios, que representaban el 53% de los ingresos tributarios en 1995 y se incrementan al 79% en el último año (IMF, 2001).

La administración pública tiene actualmente exceso de personal, una normativa obsoleta en muchos casos y debilidades institucionales que se acrecientan con el clientelismo y la corrupción ocasionando un gerenciamiento débil e inoperante. El problema está en que la necesidad de equilibrar las cuentas públicas no sólo comprometen las inversiones de capital sino también el gasto social y el gasto en desarrollo rural.

En lo que hace a las inversiones públicas, las estructuras institucionales rígidas, la duplicidad de funciones, la atomizada organización y los

deficientes niveles de capacitación institucional, impiden la gestión efectiva del gasto de inversión. A eso se le suma la falta de claridad en las metas y objetivos socioeconómicos, reflejo de indefiniciones en el rol del Estado y ausencia de una estrategia de desarrollo para el país.

Existen numerosas propuestas de reformas institucionales (privatización de algunas empresas públicas, modernización del régimen tributario, tercerización de servicios, reingeniería institucional, descentralización) pero poco es lo que se ha avanzado en su aplicación. Los intereses en juego tienden a distorsionar la forma y contenido de las propuestas. Existe desinformación y escaso análisis sobre el contenido y viabilidad de algunas propuestas, otras han quedado varadas en el Parlamento por distintos motivos. Hay confusión sobre el modo de encarar y por lo tanto financiar el proceso de descentralización. El problema no sólo es técnico sino también político y de no ser superado prontamente, los perjuicios serán cada vez mayores.

La reforma del Estado es un tema candente y su tratamiento difícil si se sigue insistiendo en una visión simplista e ideológica del tema. La reforma del Estado no es sólo un problema de redimensionamiento o achicamiento, ya que el Estado también es escuálido y débil en muchos aspectos. En este sentido, las reformas deberían apuntar a sanear la administración pública a fin de reducir la malversación de fondos presupuestarios y de la cooperación externa, a combatir el prebendarismo y clientelismo que tanto incide en la construcción de ciudadanía y convivencia democrática, y por último a mejorar y fortalecer la capacidad de gestión y de regulación del desarrollo económico y social.

Aquí sin ajustes estamos en la lona y eso que los ajustes también vendrán, son inevitable con un déficit fiscal que se agranda con el paso del tiempo. El problema es identificar dónde está ese funcionariado público “excedentario”, estimado por ahora en 10 mil puestos. El ente rector del Desarrollo Rural deberá transformarse (se habla ahora incluso de un Ministerio de la Producción que absorbería a Industria, Comercio y Agricultura... se imponen nuevas modalidades de relacionamiento entre el sector privado y la sociedad civil organizada, claridad de estrategias, transparencia, y mayor eficiencia.

Se requiere del involucramiento de los propios afectados (algo que hasta ahora parece no darse ni a nivel del funcionariado público ni en relación al sector campesino y de la autocrítica para que los cambios se den pronto y resuelvan los problemas de organigrama, normativas, gestión. La desinformación sobre las propuestas de reestructuración institucional es la

regla, mientras que por el otro no parece existir premura en tomar posición al respecto. La reforma del Estado no deja de ser un tema que incomoda, de ahí las dificultades de posicionarse ante “recetas”, “modelos” y proyectos que tienden a ser descartados sin previo análisis y se tiende a ideologizar el debate.

En estos años de incógnitas y sobresaltos, ha habido problemas de posicionamiento ante las propuestas o falta de propuestas en materia de políticas públicas. Y si bien es cierto que no le puede pedir al sector campesino que promueva la reforma del Estado de buenas a primeras ni que apoyen las políticas de contención fiscal ya que tienen aún una visión del Estado como Benefactor, lo que en realidad nunca fue, y de la subsidiariedad del rol del Estado que no se puede descartar a priori pero este tipo de constataciones no nos basta si nosotros/as también apostamos al cambio, no nos basta para adoptar posturas más consistentes y con contenido programático.

A modo de ejemplo, el FORO convocado por la FNC/ONAC/MJCC en octubre de 1998 llega a identificar las falencias en la provisión de servicios estatales, se menciona la falta de una política clara para el sector productivo por parte del Gobierno, se constata la existencia de un aparato estatal “ineficiente y corrupto, con funcionarios incompetentes”, sin embargo se le sigue pidiendo más al mismo Estado y en particular una política de reactivación agrícola, créditos blandos, condonación de créditos y hasta solucionar la crisis política.

En breve seguimos insistiendo ingenuamente en tener más Estado no precisamente un mejor Estado ya que no sabemos aún cómo exigir a los burócratas que cambien de proceder o modo de actuar.

Así en el ejercicio realizado el año pasado por la FNC y un nutrido grupo de profesionales (abogados, sociólogos, partidos de izquierda etc.), no se logra elaborar una propuesta de reordenamiento, reestructuración o reingeniería institucional. Pero las propuestas de cambio en este sentido están a la orden del día y obligan a tomar un respiro para analizar cuestiones bastante complicadas y sobre las cuales no se tiene mucha experiencia. Se requiere pues de mucha información y de criterios para entender las opciones en juego así como definir hacia dónde y cómo, con quienes echar a andar.

Y sin embargo hay novedades en el frente, reacciones esperanzadoras.

En noviembre del 98, la Coordinadora Nacional de Unidad Campesina e Indígena (CNUCI) solicita al parlamento intervención en relación a dos problemáticas, el INDI y la Banca Pública, aparece aquí más nítidamente la dimensión institucional en los reclamos campesinos.

“Que se fiscalice la labor del Instituto Nacional del Indígena (INDI) y si la misma se sigue prestando al asistencialismo y proselitismo más vale que desaparezca”.

“Ante las reiteradas denuncias de los medios de comunicación de malos manejos administrativos, corrupción y creciente descapitalización del CAH, solicitamos que el Parlamento se pronuncie sobre el tema y apoye la intervención del mismo de manera a aclarar los hechos denunciados y facilitar la reorientación de la política de crédito público”.

También se solicita: ***“Que el Parlamento promueva un amplio debate sobre las propuestas de reestructuración de la banca pública, ya que actualmente no cumple con los objetivos de reactivar y reorientar la economía campesina”.***

Evidentemente que estas inquietudes quedaron en letra muerta, ni siquiera ocuparon mucho espacio en los medios de comunicación y tampoco tuvieron su seguimiento por parte de la CNUCI que pronto fue eclipsada por la MCNOC.

Con el cambio de gobierno (marzo 1999), en el seno de la Red Rural se realiza un ejercicio (abril 1999) dónde las posiciones están ya más definidas (ver ANEXO documento completo). Por primera vez, contamos con un diagnóstico bastante certero del comportamiento y situación del sector agropecuario y forestal y se perfila un claro posicionamiento a favor de las reformas institucionales pendientes.

Para entonces ya existía evidencias de los titubeos del sector público y la dilación de los cambios de institucionalidad y operativa. Existe la impresión de que el Estado, en nuestro caso muchas dependencias del MAG, de seguir en el *status quo* contribuirían al descalabro a nivel del Tesoro Nacional (TN) y/o serían desmanteladas simple y llanamente, lo que tampoco es siempre la solución, al menos habría que rescatar lo rescatable en términos de recursos humanos y programáticos en curso si lo que se busca es también el fortalecimiento del Sistema MAG, su reorientación en base a una estrategia de desarrollo rural que deberá ser más focalizada (los tiempos obligan) y efectiva.

Por cierto que las propuestas de cambio institucional no han sido del todo evidentes hasta ahora, ni han tenido el apoyo de los principales interesados, eso explica en parte el quietismo ante las dificultades en construir adhesiones para propuestas de dudosa viabilidad. Recordemos, por ejemplo, la cuestión del pago por asistencia técnica a partir del quinto año, propuesta en una primera versión del PROMODAF.

Pero los tiempos ya no están para perderse en detalles. La situación del agro y de la institucionalidad agraria se deterioran rápidamente, los cambios son de por sí complicados y la inercia será cada día que pasa más costosa.

Hay al menos dos temas que siguen pendientes y vuelven a ser puestos sobre el tapete: a) la Reforma del Sistema MAG, al menos existe ahora una versión modificada del PROMODAF que fuera presentada un mes atrás al Parlamento y b) la reforma de la Banca Pública.

A lo anterior, podríamos agregar otros temas afines y de interés para su seguimiento por parte de la Red Rural: la Ley de Descentralización, el Presupuesto General de Gastos de la Nación; la implementación del Sistema Nacional de Salud; la continuidad de la Reforma Educativa y de la Reforma Tributaria; la implementación del Sistema Nacional de Catastro; la definición de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, etc.

En cuanto al sentido y el rumbo de los cambios deseados, en el ejercicio de la Red Rural se sostiene que la Reforma del Sistema MAG deberá:

- a) Fortalecer no sólo su función orientadora en términos de políticas, sino también su función normativa, así como, compensar los desequilibrios que genera un mercado crecientemente integrado.*
- b) Ampliar los espacios de concertación estratégica con distintos actores sociales y en especial, las organizaciones de productores, ONG, Fundaciones pero también los Municipios y las Gobernaciones.*
- c) Sanear la administración de recursos financieros (presupuestarios y de la cooperación externa), a fin de reducir las posibilidades de malversación de fondos y el uso discrecional de bienes públicos, y contribuir con ello al equilibrio fiscal.*

La reorientación de las políticas públicas relativas al DR deberán poner especial atención a la investigación y asistencia técnica, el crédito y a la

incorporación de nuevas habilidades como la gestión de proyectos y la planificación regional y obviamente, focalizar los esfuerzos en la agricultura familiar campesina, extender la cobertura y obtener resultados.

Instituciones mejor dotadas técnicamente, transparentes en la asignación de recursos y en la resolución de conflictos facilitará con el tiempo la complementación de esfuerzos o la gestión compartida entre el Estado y los grupos organizados de la sociedad civil.

El tamaño del Estado dependerá entonces de su habilidad de innovar y concertar y del dinamismo que adquiera para enfrentar necesidades y desafíos diversos, con eficiencia tecnológica y un abordaje sistémico de necesidades sociales que trascienda el simple enfoque sectorial o por rubros, y sus sesgos formales y tecnicistas.

Ante el rezago en materia de servicios públicos para encarar el desarrollo rural con sostenibilidad y mayor equidad, la reforma del MAG no debe ser simplemente asociada a la reducción del gasto público y el traspaso de funciones y costos hacia entidades aún endebles, tanto públicas como privadas.

Sigue entonces pendiente de análisis la segunda versión del Programa de Modernización Agropecuaria y Forestal (PROMODAF). Y ya sabemos que debemos revisar esta propuesta teniendo como parámetros “la integralidad y clara delimitación de competencias, la complementariedad y sostenibilidad de los servicios, la democratización de la gestión pública” (RR99).

De la Reforma de la Banca Pública. Otro tópico de discusión inminente.

Así también las relacionadas con la reforma de la Banca Pública, existen varias propuestas aquí, pero aún no sabemos por que no lo hemos discutido aún cual es la que incluiría en mayor medida al sector campesino o cual es la que permitiría dar pie a una política más focalizada. Un Banco de Desarrollo no garantiza....

En el diagnóstico de la Red Rural se recuerda que:

** Por más de 3 décadas los créditos disponibles para pequeños productores han estado “atados” al algodón, lo que ha tenido un impacto*

negativo en la reorientación de la producción y compromete la atención adecuada al sector.

** Existe dispersión y superposición de esfuerzos a nivel de la banca pública y la misma presenta una serie de defectos en su operativa: inadecuación de la oferta a las necesidades de la agricultura familiar campesina, concentración en pocos rubros sin considerar su rentabilidad, ciclos cortos, personal insuficiente y de escaso profesionalismo, clientelismo en la identificación de usuarios, elevada morosidad y creciente insolvencia.*

** La banca pública opera de manera muy poco eficiente y transparente, siendo frecuentes los casos de malversación de fondos. El CAH no es una entidad bancaria ya que no capta depósitos de ahorro y depende casi exclusivamente de recursos presupuestarios, lo que compromete la ampliación de su cartera a futuro. Tanto el CAH como el BNF y el FDC se desligan progresivamente de la atención del sector campesino.*

** De seguir la inercia actual se corre el riesgo de quiebra o el desmantelamiento de la banca pública, lo que afectaría en particular a los pequeños productores.*

La situación actual de la banca pública es bastante comprometida y últimamente se hizo evidente que éste es un punto de discordia entre el Gobierno y el FMI. Las disyuntivas parecen ser: banca especializada en la pequeña y mediana producción agropecuaria *versus* banca de desarrollo o de la República.

Información reciente sobre la situación financiera del BNF da qué pensar. Aunque el BNF ha tenido siempre severas dificultades financieras por alta mora y bajos niveles de recuperación, su situación financiera se ha deteriorado considerablemente desde 1998 a esta parte. En el periodo 1998-2000 incurrió en pérdidas anuales de en promedio US\$ 12 millones de verdes. Las pérdidas reales serían mayores si se hiciera las provisiones adecuadas para cubrir el alto índice de morosidad de su cartera, el cual llegó al 50% a fines del 99 y al 45% a fines del 2000. El 40% de la cartera comercial y el 19% de la cartera de desarrollo están en gestión judicial, en muchos casos por varios años.

El BNF enfrenta serios problemas de liquidez (parcialmente compensado con el crédito chino), puesto que sus depósitos están disminuyendo y ya no puede pagar sus obligaciones externas, pasándole al Estado esta grave

responsabilidad. Las obligaciones son elevadas, del orden de los US\$ 66,7 millones equivalentes con el público privado y de US\$ 81,6 millones equivalentes con el sector público, lo que significa un problema grave para el Tesoro Nacional.

La calidad de la cartera también se ha deteriorado, a diciembre del 99 sólo el 49,6% aparecía como de alta calidad. Por otra parte, la cartera calificada como perdida que alcanzaba al 19,7% del total en marzo de 1998, llegó al 47% a fines de 1999. Este sustancial deterioro de varios indicadores obedece al debilitamiento de la disciplina financiera en el país, especialmente de los deudores de la banca pública, en parte debido a la decisión del gobierno de condonar a los deudores agrícolas. Pero en realidad el principal problema del BNF no es haber condonado la deuda de campesinos, ya que estos eran minoría sino de los grandes manguruyuses, en especial los transportistas y comerciantes, y todo ello con plata del IPS y otros. O sea, la cartera del BNF se deteriora porque se impuso el prebendarismo y el clientelismo con plata aparentemente dulce, del Estado. El 65,6% de la cartera comercial del BNF está clasificada como cartera vencida (qué tipo de picudo atacó aquí valdría preguntarse). Y también están las perversidades de nuestro Estado de Bienestar que coadyuvaban a la descapitalización... La Ley Orgánica del BNF, que data de 1961, obliga al Gobierno a cubrir todas las pérdidas del departamento Agropecuario y a garantizar todas las obligaciones del BNF. La burocracia y la falta de rendición de cuentas claras contribuyen también al descalabro.

Propuestas en torno al futuro del BNF.

En la Ayuda Memoria de la Misión del Banco Mundial (febrero 2001) que tenía por objetivo dar una opinión técnica sobre las posibles alternativas de resolución para el BNF, se sugiere que la misma debe de tener como objetivos: a) limitar el costo de la debacle, b) evitar un mayor deterioro a futuro de los activos del BNF; c) proteger el sistema de pagos en las áreas rurales que dependen para esto de las sucursales del BNF; d) mantener el flujo de financiamiento a los pequeños productores rurales; e) promover la responsabilidad (transparencia, rendición de cuentas) de los administradores de la banca pública, y f) evitar quitarle espacios a la intermediación financiera privada para atender al pequeño y mediano productor agrícola y agroindustrial.

En tal ocasión, también se pasa revista a las 3 opciones en juego en la actualidad:

- liquidación,

- reestructuración del BNF,
- absorción del BNF en el proyecto del Banco de la República.

¿Que se sabe a nivel de opinión pública o qué sabemos las ONG que trabajan en el interior de estas propuestas? Del futuro del BNF depende en buena medida el futuro de la banca pública. El CAH también anda mal pero su cartera es mínima en comparación al BNF, no obstante también hay que analizar su posible aporte a una banca pública especializado en el sector agrícola. Al Fondo Ganadero tampoco se le podría involucrar así nomás en estos arreglos, ya que se trata de un Fondo mixto y sectorial, cabría preguntarse en todo caso la pertinencia de la ingerencia Estatal en el mismo. El FDC dependerá de recursos externos hasta nuevo aviso.

El interiorizarnos de las opciones en juego en torno a la reestructuración de la banca pública, de sus posibilidades o no garantizar y de focalizar los apoyos en el sector campesino es una tarea ineludible. Lo que no queda claro en ninguna propuesta es justamente quien se hace cargo del sector campesino...la reestructuración del BNF, las acciones correctivas que esta opción implica, es para el Banco Mundial una opción que sustituye la de liquidación, y tendría como objetivo la de convertirlo en un Banco dedicado exclusivamente al financiamiento de pequeños y medianos agricultores y agroindustriales. Ninguna de estas opciones son del agrado del Gobierno y de muchos Parlamentarios quien estarían más proclives con un Banco de la República que tal y como está diseñado tampoco sería viable.

Las propuestas de la Red Rural son pertinentes, no obstante el aspecto de la reingeniería institucional debe ser incorporado para incidir en el debate que se viene.

* La reforma de la banca pública debe superar la actual inoperancia y la duplicación de estructuras y focalizar su operativa en el grupo meta campesino, sin posibilidades de acceso al sistema bancario privado. La misma se justificará si las tecnologías a desarrollarse son eficientes y apropiadas al grupo meta: créditos a mediano y largo plazo, en tiempo oportuno y trámites menos burocráticos.

* Diversificar las líneas de crédito de manera a encarar distintos tipos de actividades rurales: diversificación productiva, reforestación, manejo de suelos, mejora de la producción animal en pequeña escala, instalaciones y equipos, micro industrias rurales, comercialización.

* Si bien actualmente la capacidad de ahorro de los pequeños productores es limitada, una banca pública reformada podría movilizar los ahorros y deberá cubrir en el largo plazo sus propios costos operativos.

* Servicios eficientes, accesibles y de costo razonable contribuirá a reactivar la demanda por crédito, garantizando al mismo tiempo las recuperaciones. Una adecuada modalidad y escala de operaciones y la presencia de ventanillas o sucursales cercanas a las comunidades campesinas contribuirán al cambio de operativa y a una nueva actitud frente al crédito por parte de las familias campesinas.

* Una banca de primer piso, institución actualmente inexistente, podría conformarse a partir de la fusión del CAH y de los activos del BNF destinados al sector campesino. Así también, el FDC podría constituirse en una institución de segundo piso, tal y como originalmente previsto. La misma se constituiría en el organismo rector de la política crediticia, tendría por función el diseño y control de la ejecución de planes y programas, y captaría recursos de agencias internacionales y fondos especiales para asistir técnicamente a las IFI sobre metodologías especiales (RR1999).

Descentralización y planificación regional.

La descentralización del Desarrollo Rural plantea muchas incógnitas. Qué funciones conviene traspasar, por ejemplo, a las Secretarías de Agricultura de las Gobernaciones. Estas constituyen aún “cascarones vacíos” de divisas y de contenidos estratégicos, limitándose a suplir las tareas de dependencias del MAG (comercialización, promoción de ferias etc.) pero sin mayor trascendencia en el plano de la planificación y de la regionalización para la producción sostenible.

El documento de la Red Rural refleja las ambigüedades existentes en este nivel y se contenta con recomendaciones genéricas: “La descentralización deberá constituirse en un proceso progresivo, asociado al fortalecimiento de los poderes locales y a la desconcentración de recursos. Deberán crearse las condiciones para que las gobernaciones en coordinación con los municipios se constituyan en nuevos espacios de gestión y ejecución de políticas y programas de desarrollo rural, así como en el receptáculo de demandas a nivel territorial”.

En lo que hace a indicadores macro, nuestra situación es paradójica...

Es como si a primera vista el país tiene aún un margen de maniobra, o de que no hemos tocado fondo, la situación está mal, es pésima pero sin embargo, nuestra deuda no es para alarmarse al contrario, deberíamos endeudarnos algo más. Paradójica por que parece claro ahora que el relativo equilibrio de ciertos indicadores tenía como contra cara la recesión, la inercia, la defensa del status quo. Y no se puede seguir en esta suerte de circulo vicioso, no hago nada porque de todos modos no puedo hacer mucho, no me dejan hacer etc. Estabilidad monetaria pero a un costo alto.

El guaraní se vio afectado por el descalabro de los países vecinos, aún no se sabe al parecer en qué medida. La inflación se redujo a un dígito. El guaraní sigue sobrevaluado. Las tasas de interés siguen siendo altas. Hay bajo nivel de ejecución de los préstamos de organismo internacionales.

Principales problemas: déficit fiscal, recesión económica sostenida y hechos de corrupción que se destapan día a día, ingobernabilidad, rumbo, compromiso y responsabilidad ciudadanas.

El principal problema está en las arcas del Estado. El déficit fiscal fue de 1,2 billones de guaraníes o mil doscientos millones de guaraníes en el 2000. La meta sería aquí reducir el saldo rojo a la mitad, hasta fin de año, en el marco de un programa de monitoreo del FMI (UH, 11-12/VIII/2001).

Las reservas externas se mantienen bajas US\$ 688 millones para mantener adecuadamente el equilibrio monetario y cambiario.

La actividad económica se mantiene en recesión. Esto se traduce en escasa ejecución de obras públicas, casi nula inversión extranjera, salvo en el caso de las comunicaciones, el desempleo es el más elevado del MERCOSUR, hay un alto nivel de morosidad en préstamos, las industrias están reduciendo personal cuando no van a la quiebra. El PIB está estancado desde hace ya 20 años... y estamos muy por debajo de nuestros vecinos en este nivel.

De los Fondos de Inversión Rural y la Gestión de Proyectos sociales y proyectos Productivos.

¿Qué pasa con las propuestas de proyectos de generación de ingresos o productivos canalizados vía oferta pública (SAS/BID, DINCAP/ PNUD/BM)?

Como lo menciona Carlos Ortiz, los diseños en algunos casos no tiene el sustento técnico ni de mercado necesario ni viabilidad organizativo-social (1.900 hectáreas de banana, producción de granos para balanceados, pollos parrilleros sin mercado etc.).

A esto se agrega el hecho de que los pagos son fraccionados y dificultan la concreción de las acciones propuestas en los plazos acordados por los ciclos agrícolas y los desembolsos. La lógica tecnicista se impone por sobre la lógica del diálogo y de los procesos. Se corre el riesgo de desprestigio de la dirigencia campesina por el uso inadecuado de los recursos, esto según el gobierno y la prensa. No hay información sobre la fuente de cooperación y las condiciones de acceso a lo que sería una segunda etapa de los Fondos de Inversión Rural.

¿Qué debemos de aprender de estas experiencias? ¿Por qué no es posible capitalizarlas en función de los resultados previos? ¿Son viables y replicables y sostenibles en el tiempo? ¿De qué manera compaginar oferta y demanda de proyectos rurales sociales, para una mayor incidencia en la situación de precariedad en la que se desenvuelve hoy día la economía campesina? ¿Contribuirán las mismas a temperar los ánimos o a caldearlos?

¿Cómo incidir en la oferta de este tipo y exigir tiempos adecuados a la necesidad de capacitarse en procesos de gestión más exigentes?

Tercerización de los servicios de asistencia técnica: una novedad interpeladora.

¿Constituyen las UTT (unidades técnicas tercerizadas) una alternativa a la extensión tradicional o se trata más bien de un campo de experimentación de consecuencias aún imprevisibles?

Las pocas ONG que están participando del experimento constituyen un referente obligado y tienen mucho que aportarnos en términos de criterios, enfoques y operativa para evaluar adecuadamente este tipo de experiencias y su potencial en términos de políticas públicas.

Sin embargo, hay un cierto malestar en lo que hace a las características de las UTT (oferta predefinida, beneficiarios asignados, labor a destajo,

contrataciones de corto plazo) y al proceso de selección de las mismas (equipos *ad hoc*, subcontrataciones que no garantizan trabajo de equipo, ¿cómo competir con las consultoras?).

La ampliación de la extensión agrícola en el marco del Proyecto PRODESAL sin una revisión a fondo de la estrategia, no garantiza el éxito de la misma. Predomina la dispersión de esfuerzos, la lógica del control administrativo, y la de la supervivencia más que la búsqueda de alternativas a las modalidades de brindar asistencia técnica tanto por parte del sector público como privado.

Se requiere evaluar objetivos y resultados tanto en términos de la organización de la población meta como de producción, productividad y acceso a mercados.

Revisar los criterios de calificación en la selección de las UTT (niveles de experiencia exigidos), el modo de selección de los beneficiarios y áreas de intervención (para evitar la imposición del servicio a una población dispersa y no forzosamente previamente vinculada entre sí), más aún si se quiere concentrar los esfuerzos en procesos asociativos orientados a la producción/comercialización

Si bien la oferta se ha ido modificando y flexibilizándose (no se trata de promover el algodón sino la finca algodонера), como bien lo señala el documento de la Red Rural, “el desafío está en desarrollar un enfoque integral basado en los demandantes o beneficiarios del servicio y, modalidades de extensión que permitan ampliar la cobertura, proporcionar calidad y oportunidad a costos razonables, que necesariamente deberán a corto y mediano plazo ser subsidiados con fondos públicos”.

Evaluar otras modalidades de extensión -orientadas a la promoción de empresas asociativas específicas o microempresas rurales así como las experiencias que involucra a promotores/prácticos campesinos integrados a sus comunidades y debidamente capacitados y supervisados por técnicos y profesionales externos- así como sus posibilidades de expansión o réplica vía programas públicos.