

**ANALISIS DEL MES
POLITICA AGRARIA
BASE-ECTA
Mayo 1998**

Nuevo Programa de Gobierno ¿Quo vadis?

El nuevo programa de Gobierno, el del Cubas y sus “boys”, es bastante esquemático, técnico y escueto, con un abanico de intenciones que se formulan en términos genéricos y que en gran medida se vienen repitiendo desde un tiempo a esta parte. El mismo se despliega en 3 etapas: diagnóstico, orientaciones estratégicas, objetivos y políticas. El **diagnóstico del sector agropecuario**, luego de pasar revista a los indicadores de la importancia estratégica del sector, nos recuerda que el modelo agro exportador vigente ha generado: a) una “estructura dual”: algodón/soja, pequeños productores/empresas agrícola, lo que entre otras, desalienta la diversificación agrícola y la producción para el autoconsumo; b) una alta dependencia del comercio exterior de unos pocos rubros primarios con escaso valor agregado, muy vulnerables a las condiciones climatológicas y a las fluctuaciones del mercado externo. Asimismo, c) existe una baja productividad de los rubros agrícolas a causa de la vigencia de sistemas de cultivos no apropiados, la degradación de suelos, la deforestación y el deterioro de los recursos naturales. Además, d) las políticas públicas no han logrado beneficiar al sector de pequeños productores, agravándose los déficit en la tenencia de la tierra, el acceso al crédito y a tecnologías apropiadas y modernas. Por último, e) el agotamiento paulatino de tierras vírgenes y el alto ritmo de crecimiento poblacional rural, han incrementado los conflictos por tierras, la delincuencia rural, las invasiones a propiedades privadas y reservas forestales, el desestímulo de la inversión y el abigeato entre otros.

Del diagnóstico, que en cierta medida se ajusta a una crecientemente compleja y distorsionada realidad (la triangulación y la economía informal o “negra” son mucho más importantes que la agro exportación), se deduce por un lado, la “necesidad de potenciar un mayor grado de organización de los productores para reducir la excesiva intermediación en la comercialización, mejorar el acceso a servicios públicos y la promoción de su capacidad de autogestión”, y por el otro, se justifica la necesidad de “formular políticas que apuntan hacia un mayor grado de industrialización, así como de acciones que permitan mejorar la estructurar de la propiedad rural”.

En las **estrategias**, se incluye al “desarrollo agropecuario y forestal sustentado en la diversificación, y en el mejoramiento de la productividad agrícola, la tecnificación pecuaria, la conservación de los recursos

naturales y suelos y la reforma agraria integral que apunte a la transformación estructural del área rural. El desarrollo del sector rural será fundamental, uno de los pilares básicos del proceso de agro industrialización, con la provisión de materias primas de buena calidad para la industria”.

Por lo tanto, el **objetivo específico** en el campo agropecuario es el de “diversificar e incrementar la producción y productividad agropecuaria, contemplando criterios de sostenibilidad, de interrelación con la agroindustria y la incorporación efectiva de la población rural al proceso de desarrollo”. Las **políticas** que se mencionan son siete: 1. reestructurar y modernizar el sector público; 2. potenciar las acciones de reforma agraria integral para mejorar la estructura agraria, regularizar la tenencia de tierras y la organización de los productores; 3. impulsar vigorosamente programas de diversificación agrícola; 4. incentivar la diversificación agropecuaria y forestal; 5. establecer líneas de crédito en condiciones adecuadas para el desarrollo agropecuario y forestal; 6. ampliar y modernizar los sistemas de generación y transferencia de tecnología y 7. capacitar recursos humanos para impulsar el desarrollo sectorial.

Luego se suceden las **líneas de acción**, entre las que cabe mencionar algunas: “desarrollar, adaptar y difundir tecnologías agropecuarias y agroindustriales para mejorar la rentabilidad del sector y la productividad física”; “arbitrar los medios para una mejor coordinación de las acciones de las entidades públicas en los asentamientos rurales”; “difundir métodos de cultivos para la diversificación productiva”; “estructurar e implementar un nuevo esquema de asentamiento rural que facilite la asistencia técnica y la provisión de servicios básicos”; “desarrollar la organización institucional del sector público agrario nacional” y “ajustar el IBR a las exigencias actuales”. También se habla entre otras medidas de “descentralizar las actividades del sector público agrario”; “impulsar una mayor carga tributaria progresiva y equitativa”; “desarrollar y ampliar las normas de comercialización interna para productos de origen agropecuario y forestal”; “ampliar la cobertura de las entidades de créditos y desconcentrar y descentralizar las operaciones”; “desarrollar la capacidad de autofinanciación y autogestión en unidades prioritarias encargadas de administrar políticas para el desarrollo rural”; “desarrollar nuevos mercados externos para productos locales”; “desarrollar micro cuencas para conservación de suelos”, etc.

En su esencia ese programa es de inspiración (neo) liberal, y lejos aún estamos de poder apreciar su viabilidad ya que sólo se trata de enunciados muy escuetos y hasta estereotipados. Ante el “agotamiento del modelo agro exportador” y el nuevo escenario internacional, se apuesta a la “transformación y modernización de la estructura productiva del país”, a

un “modelo de desarrollo orientado al mercado externo”, y a un “rápido proceso de industrialización”. Los principios fundamentales del liberalismo se reflejan pues en el programa colorado y éstos serían: el rol protagónico del mercado y de la industrialización, la iniciativa privada como motor del desarrollo económico (aunque en las acciones que se esbozan ésta apenas se insinúa) y, por lo tanto, el papel subsidiario y regulador del Estado. Es de suponer que este enfoque dará pie a mucha discusión y elucubraciones, y que las circunstancias serán diferentes a las que se presuponen: qué tipo de iniciativas, tanto públicas como privadas, requieren las familias campesinas, qué debe hacer el Estado y las organizaciones de productores para un eficaz funcionamiento del mercado?, en qué consisten las reformas institucionales que se requieren para reorientar la economía agraria sin excluir al sector campesino?, etc., etc., son aspectos que el texto programático incita a explicitar y aclarar.

BNF: misión imposible.

La noticia de que el Banco Nacional de Fomento (BNF) se encontraba en dificultades para recuperar gran parte de los créditos otorgados para el algodón causó un gran revuelo, y hasta sorprendió a incautos e ingenuos, pero el fracaso del CORAL fue un hecho anunciado con antelación, y el circo montado en previsión de lo que pueda acontecer a futuro, ahora que se habla de reestructurar la banca pública, sólo contribuye a generar más confusión. El BNF se rasga las vestiduras pero no convence cuando se queja de haber asumido “el riesgo de financiar a los productores aceptando como garantía la **prenda sobre futuras cosechas**” y haber arriesgado “su patrimonio propio por las **promesas** de acompañamiento y colaboración para facilitar la recuperación del financiamiento”. Todo indica que en la reactivación del algodón prevalecen criterios políticos más que económicos, es decir se utilizó la campaña algodонера para asegurar votos por un lado, y materia prima sin asumir riesgos financieros por el otro. Así pues, se distribuyeron créditos a diestra y siniestra sin mediar garantías y se impuso el CORAL sin infraestructura administrativa ni compromisos formales. Cuando todos los actores involucrados pecan de oportunismo, es la misma estrategia la que debe ser analizada con lupa, pero por ahora reina la diletancia y el cinismo, de ahí que se busque un chivo expiatorio.

El BNF optó por radicar una denuncia ante la Fiscalía General del Estado por “irregularidades detectadas en el marco del Programa de Reactivación Algodonera”. De los 110 mil millones prometidos para la campaña algodонера, ahora se sabe que el BNF invirtió unos 50 mil millones en efectivo, semilla y fertilizantes, lo que según dicen permitió financiar 132 mil hectáreas del cultivo, y sólo ha podido recuperar 11 mil millones o el 8%. No se han dado a conocer cifras del sector financiero privado. Para el BNF el principal responsable es el sector privado, o unas 13 desmotadoras

y sus acopiadores por “supuesta evasión del Certificado de Origen del Algodón (CORAL)”. Pero también el MAG se vio obligado a iniciar sumario administrativo ante denuncias de que algunos funcionarios habrían “blanqueado” la comercialización del textil, expidiendo certificados “verdes” (para no deudores) en vez de “amarillos” (para deudores), de ahí que se hayan “traspapelado” unas 600 boletas de corales verdes.

También los dicen que 1.700 paratécnicos contratados por el MAG por un salario de 300 mil guaraníes, no se sabe hasta cuándo, estarían en la cuerda floja, pero curiosamente entre el MAG y el BNF no se ponen de acuerdo sobre la naturaleza de las funciones de estos “líderes comunitarios”, ya que según abogados del MAG ellos son simples “gestores” contratados para identificar a los clientes y canalizar los recursos crediticios “sin responsabilidad en la concesión de préstamos ni en su recuperación”. Por cierto que, la recuperación también se vio dificultada por las inclemencias del tiempo que afectó los rendimientos, dejando poco o nada como margen de ganancia. Por último, el mismo sistema CORAL está en la mira, y su fracaso era previsible, ya que fue impuesto por decreto, luego de haberse distribuido los créditos y sin un acuerdo formal con las agroindustrias, por lo que no se logró revivir esa vieja conexión entre “redescuento”/desmotadoras/acopiadores/productores que facilitaba la distribución/recuperación de créditos en tiempos pasados. Pero el silencio de CADELPA ante la denuncia y campaña orquestada por poderosos medios de comunicación (RPC), indica que entre los algodoneros hay también confusión o intereses encontrados. Cuando la verdad no fluye libremente y cuando nadie parece dispuesto a colocar las cartas sobre la mesa y realizar un balance objetivo de la situación, es porque hay gato encerrado o connivencia tácita o una tremenda incapacidad de enfrentar hechos difíciles con autocrítica y razones. Mucha tinta ha corrido en torno al hecho denunciado, pero aún no existe claridad sobre las causas de las fallas ni se ha ahondado en el tema de la viabilidad de la promoción de un cultivo que sólo la fuerza de las circunstancias parece imponer.