

Publicado en VECTOR LIBRE, Octubre 1992.

**Desarrollo, crecimiento sostenido, justicia y democracia:
Esbozo de articulación.**

Genoveva Ocampos

El crecimiento no es forzosamente sinónimo de desarrollo.

Hasta hace poco se pensaba que existían dos vías para lograr el desarrollo. La opción de crecer "hacia adentro" vía la sustitución de importaciones fue adoptada por los grandes países de la región. La de crecer "hacia afuera" se impuso en los países pequeños como el nuestro, con mercados reducidos para desarrollar complejos industriales. Sin embargo, por distintos motivos este crecimiento agro exportador resultó sumamente vulnerable y dependiente de unos pocos rubros agrícolas, que se exportan con escaso valor agregado y se sustentó en la concentración de recursos e ingresos, en la persistencia de la pobreza rural y en una destrucción desenfrenada de los recursos naturales.

El crecimiento agro exportador ha entrado en su fase crítica y exige un cambio de rumbo. Sus costos ecológicos y sociales recién comienzan a ser sopesados pero, indican los límites del "modelo" y los desafíos que se presentan en la actualidad. Como bien sabemos, el crecimiento agrícola de las últimas décadas fue posible por la existencia e incorporación de nuevas tierras al cultivo, a través del esfuerzo de inmigrantes extranjeros y de campesinos. Este proceso encuentra hoy día sus límites en el agotamiento progresivo de lo que se denomina la "frontera agrícola", precios internacionales de nuestras materias primas inestables y con tendencia a la baja, una deforestación galopante y el deterioro de los suelos debido al predominio de monocultivos o a la mecanización.

Esta degradación del medio ambiente encuentra sus causas en la concentración y desigualdad en el acceso a la tierra, la falta de planificación de asentamientos, la presión demográfica y, la adopción de sistemas de producción poco diversificados, donde la actividad agrícola, pecuaria y el manejo de los recursos forestales encuentran escasa o nula articulación.

La pobreza rural persiste es decir, las condiciones de vida en el campo no han mejorado sustancialmente en las últimas décadas. La crisis del algodón refuerza las tendencias al desempleo y subempleo estacional por falta de alternativas productivas y, al deterioro de los ingresos de los productores campesinos. Los

desequilibrios macroeconómicos y la falta de previsión comprometen la reconversión o transformación productiva y las inversiones sociales en infraestructura y servicios, lo que a su vez tendrá repercusiones en el bienestar y calidad de vida de la gente del campo.

Hay quienes niegan la existencia de la crisis. Sin embargo basta con analizar algunos indicadores para comprobar la existencia de la recesión económica que en los últimos años se manifiesta a través de la caída persistente del producto bruto (PIB), la reducción de las exportaciones, el aumento del desempleo. A su vez, el Estado tiene serias dificultades para controlar efectivamente la inflación, elevar el monto de las recaudaciones y atraer inversiones. El proceso de reformas es sumamente lento y dificulta el acceso a créditos externos en condiciones ventajosas.

Por otra parte, las perspectivas de integración regional y la liberación de los mercados también evidencian la escasa competitividad de nuestra agricultura -en productos tales como el arroz, el trigo, la carne-, lo que a su vez denota la falta de previsión, iniciativas débiles o en exceso protegidas, la inadecuada orientación de las políticas públicas. Con la actual recesión económica, el comportamiento del sector agrícola se vuelve más dependiente de las decisiones de políticas macroeconómicas -monetaria, fiscal, tributaria, cambiaria- y sectoriales -crediticia, investigación y extensión, capacitación, educación y salud.

La problemática del desarrollo es mucho más compleja en la actualidad y, los fracasos previos han suscitado la revisión de las recetas o modelos vigentes hasta hace poco. De manera a ilustrar lo que esto significa, veamos escueta y sintéticamente el modo en que ahora se vislumbra las relaciones posibles y deseables entre desarrollo, crecimiento, justicia y democracia.

El desarrollo como sinónimo de crecimiento sostenido + equidad.

La experiencia histórica nos demuestra que el crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo ni conduce de manera necesaria y automática a la equidad. Sin embargo, un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia no sólo es deseable sino también necesario. En realidad, existe un condicionamiento recíproco entre crecimiento y equidad: puesto que la equidad no puede alcanzarse en ausencia de un crecimiento sólido y sostenido -no se puede redistribuir pobreza, el crecimiento basado en la destrucción de los recursos naturales no tiene futuro-, el crecimiento exige cierto grado de estabilidad

sociopolítica, y ésta implica a su vez, cumplir con ciertos requisitos mínimos de equidad. De ahí pues la necesidad de apuntalar ambos objetivos, lo que constituye todo un desafío.

Existen varias maneras de enfocar el modo cómo pueden compatibilizarse crecimiento con equidad. Hay quienes sostienen que se trata aquí de un problema de tiempo, por lo que se sugiere crecer primero -comenzando por el sector moderno-industrial, por los polos de desarrollo, por la transferencia de tecnología, etc.- para que, posteriormente, los frutos de ese crecimiento beneficien progresivamente al resto. Esta tesis denominada del "derrame" o "goteo" ha sido invalidada por el propio curso de los acontecimientos.

Otros consideran que la mejor manera de conciliar los objetivos de crecimiento y equidad es abordándolos por separado: la política económica ha de apuntar a un buen crecimiento, mientras que la política social debe centrarse en los problemas de la distribución de recursos y oportunidades, compensando o corrigiendo las fallas o faltas que se produzcan. Sin embargo, hay motivos para suponer que la política económica puede tener efectos distributivos regresivos de gran magnitud -los ajustes suelen tener efectos nocivos en términos de desempleo y subempleo, acentuando la pobreza y marginalidad-, y que los mismos neutralizarían los posibles efectos distributivos de una política social.

Un enfoque integrado hace más bien hincapié en la necesidad de que tanto la política económica como la social tengan por objetivos explícitos al crecimiento con equidad. En esta perspectiva, cobra relevancia la atención a los recursos humanos.

Tenemos pues, dependiendo de la perspectiva que se adopte, que el crecimiento y la equidad pueden ser objetivos en conflicto -al menos en el corto plazo- o pueden ser vistos como independientes uno del otro. Como de hecho, no existe una relación de causalidad automática entre ambos, es decir, nada asegura en principio que el crecimiento conduzca a la equidad, se deduce que la relación precisa entre ambas dependerá fundamentalmente de las políticas que se adopten.

Esto significa en primer lugar establecer prioridades. Por cierto que si se apuesta al crecimiento con equidad, deberán priorizarse aquellas políticas destinadas a crear empleos productivos e invertir en el "capital humano" disponible -todas aquellas medidas tendientes a mejorar los niveles de organización, capacitación, alfabetización, salud, nutrición, planificación familiar son funcionales tanto al crecimiento como a la equidad.

No obstante, hay que tener en cuenta que un crecimiento sostenido es decir, un crecimiento con preservación del medio ambiente también requiere de inversiones de largo alcance, donde los objetivos de crecimiento y sostenibilidad pueden ser contrarios en su periodo de maduración. Tal es el caso, por ejemplo, de políticas de reforestación o de conservación de suelos -terrazas, curvas de nivel- que a su vez requieren de planificación y de reordenamiento territorial, de catastros y de inversión en recursos humanos con periodos relativamente largos de gestación.

En otro orden de prioridades, se requieren de políticas diferenciadas, es decir, políticas que prioricen a la mayoría más desprotegida y discriminada, para nuestro caso los campesinos. Estas prioridades deben reflejarse en el modo cómo se asigna el gasto de la Nación. Para enfrentarse al círculo vicioso de la pobreza rural, se requiere de una reorientación de las políticas públicas que actualmente denotan, más allá de los discursos y promesas, un marcado sesgo anticampesino.

La redistribución de recursos -tierra pero también créditos, información, infraestructura- y la generación de empleos tanto agrícolas como no agrícolas en agroindustrias, transporte y mercadeo paralelamente al saneamiento de la economía, una mayor transparencia de los mercados y una intervención estatal más selectiva y eficiente son hoy día requisitos indispensables para lograr superar la crisis del campo y encaminarse hacia un desarrollo agrícola y rural basado en la diversificación productiva, la sustentabilidad ambiental y una mayor equidad.

Erradicar la pobreza, reducir la vulnerabilidad externa e interna de nuestra agricultura, asegurar la autosuficiencia alimentaria y sólo entonces una mayor competitividad frente a mercados crecientemente integrados y liberados -pero aún impredecibles-, son objetivos legítimos de toda estrategia de desarrollo que se precie de tal. Reducir las distancias entre la economía campesina y el resto requiere de diagnósticos que permitan el análisis de las tendencias concretas y de las opciones no sólo deseables sino también viables. La retención de la riqueza que se genera en el campo en beneficio de los que en él habitan y, por lo tanto, el afianzamiento de la población rural podría contribuir significativamente a los problemas que se suscitan en otros sectores -por ejemplo, frenando la expansión del sector informal urbano y los costos que derivan de un crecimiento desmedido de las ciudades.

Desarrollo y Democracia

El desarrollo como meta implica hoy más que nunca la búsqueda del fortalecimiento de la democracia. Para lo cual se requiere de encontrar fórmulas que permitan concertar intereses sociales diversos y muchas veces antagónicos. Esto a su vez requiere la reconstrucción de las mediaciones políticas -sistema de partidos, articulación entre movimientos sociales e instituciones políticas- de manera a asumir las responsabilidades de gobierno y servir como mecanismos legítimos y eficaces de representación de los intereses sociales.

Este proceso de construcción o reconstrucción de las mediaciones y representaciones políticas sólo podrá prosperar si al mismo tiempo se promueve la participación ciudadana, se fortalecen las organizaciones sociales, se descentraliza el poder y se crean los mecanismos -jurídicos, administrativos- que aseguren la eficacia de los gobiernos democráticos en la resolución de los problemas económicos y sociales más urgentes, de tal modo que la democracia política formal vaya convirtiéndose progresivamente en democracia social.

Actualmente, las democracias tienden a sustentarse en una inestable y conflictiva dinámica económica, predomina la inmediatez y la ausencia de orientaciones de largo plazo. Sin embargo, de no lograrse el fortalecimiento y la articulación entre democracia y desarrollo, se corre el riesgo de recaer en la desvalorización de lo político, es decir, su desprestigio. Este desencanto de la democracia puede constituir un terreno fértil para el resurgimiento de regimenes autoritarios.

La tarea por cierto no es sencilla y los desafíos son muchos. Las opciones y predicciones se dificultan cuando existen escasas diferencias entre los discursos y propuestas de los que pugnan en la arena política y, al mismo tiempo, una tremenda pugna por recursos crecientemente escasos y un incremento de los reclamos y presiones redistributivas -por parte de campesinos, pero también, maestros, trabajadores, empleados públicos.

Desarrollo y Actores Sociales.

Cuando se propone la necesidad de reorientar el desarrollo, surge de inmediato el interrogante de quiénes, qué actores sociales tomarán la responsabilidad de la tarea. Demás está decir que el concepto de actores sociales no deja de ser ambiguo. Tal parece ser que el mismo sugiere un drama en que los actores tienen papeles bien definidos en base a guiones de desarrollo pre-establecidos. Como este no es el caso, será cada vez más necesario

la confrontación de ideas y propuestas, es decir, forjar las condiciones para la concertación, única vía a través de la cual los distintos actores sociales logren propuestas concretas, coherentes y compatibles entre sí sobre sus papeles y sobre el desenlace del drama: la nueva sociedad que se pretende a través del desarrollo.

Se ha llegado a una etapa en que los guiones parecen haber fallado y en que la mayoría de los actores tienen menos confianza que antes en cualquier papel preestablecido. Por ejemplo, el neoliberalismo ha revitalizado el debate sobre el papel y el alcance del protagonismo estatal. Sin embargo, sólo se ha logrado un relativo consenso en torno a la necesidad de reducir su papel empresarial -privatización de entes ineficientes- y, al mismo tiempo, la necesidad de ampliar su acción social más allá del mero asistencialismo. Por cierto que la reforma y descentralización de la gestión pública paralelamente al fortalecimiento de la democracia son requisitos que exigen algo más que posiciones ideológicas.

Los tiempos modernos son también ambivalentes y paradójicos. Por un lado, la crisis multifacética que hoy día nos aqueja puede acompañarse de un sentimiento de inseguridad e impotencia, de descreimiento y apatía más o menos generalizados. Por el otro, la misma crisis y la complejidad de los problemas a superar ha revitalizado el ideal de la democracia pluralista como valor fundamental y los reclamos cada vez más fundamentados reflejan que la situación comienza a madurar. Puesto que difícilmente tengamos un actor o sector social que se sienta calificado o en condiciones de imponer su modelo de desarrollo, se presenta una coyuntura que propicia y amplía la disposición a buscar alternativas coherentes a través de la discusión libre, fundamentada y pública.

Existe hoy día una visión más realista, una percepción más clara de las limitaciones impuestas por la coyuntura, y que deben ser tenidas en cuenta a la hora de formular cualquier opción de desarrollo. En este sentido, los medios masivos de comunicación juegan un papel importantísimo, contribuyendo a que los distintos actores sociales puedan orientar de manera coherente y realista su actuar en la búsqueda de estilos de crecimiento y convivencia diferentes.

Por último, y a modo de colofón recordemos que existe un actor clave y sin embargo opacado y devaluado por el régimen dictatorial que acaba de fenecer: la Universidad. Ella no sólo deberá cubrir las importantes funciones de proporcionar una oferta adecuada de profesionales acordes con las necesidades del desarrollo, sino

también en ese papel de transmisor de valores y conocimientos contribuir en la construcción de una sociedad más democrática y justa. La tarea de construir instituciones educativas partícipes e involucradas en el acontecer nacional, es decir, instituciones que sean capaces de analizar los problemas de la sociedad en la cual se insertan y satisfacer sus demandas requiere de estudiantes y profesionales abiertos a la discusión, informados y sensibles a la problemática de los sectores marginados de los frutos del progreso -así como, del privilegio de acceder a un antro universitario.

Bibliografía:

CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1990.

CEPAL, Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991.

Ocampos, Genoveva, Desarrollo y Modelo Agro exportador: la relación entre el crecimiento económico, la justicia social y el medio ambiente, en D. Campos (Comp.), Desarrollo en el Paraguay. Contribuciones a una visión global, CIRD/Comité Paraguay-Kansas, Asunción, 1991.

Solari, Aldo, Sentido y función de la Universidad: la visión de Medina Echavarría, en CEPAL No. 35, Naciones Unidas, Santiago, Agosto 1988.