

---

Raúl Hopkins\*

## POLITICA AGRARIA. ENTRE EL DISCURSO Y LOS DESAFIOS DE LA REALIDAD

**D**urante los últimos meses se ha dado especial atención a *evaluar* los logros alcanzados por el gobierno del APRA en sus dos primeros años de gestión, hecho que se ha debido no solo al aniversario del régimen sino a los cambios producidos en el equipo ministerial

En el caso del agro ello ha revestido particular importancia, por la prioridad declarada que se ha otorgado a este sector. Varios eventos, de singular significación, han dedicado especial atención a este tema, entre los cuales destacan, a nivel académico, el II Seminario Permanente de Investigación Agraria, realizado en Ayacucho, y el I Congreso Nacional de la Asociación de Economistas Agrícolas

El propósito de este artículo es reflexionar sobre la política agraria a partir de la experiencia del gobierno apurista, así como de los estudios recientes realizados sobre el tema. El trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera se problematizan los indicadores usualmente utilizados en la evaluación de la gestión gubernamental. Luego, en la segunda y tercera sección, se pasa revista a sus principales logros y limitaciones, intentando avanzar más allá de la visión excesivamente simple que a menudo se presenta sobre el particular. En la última sección se ensaya una visión de conjunto en torno a la política del APRA y a los desafíos que plantea hoy en día la "cuestión agraria", tanto para los sectores gubernamentales como para los no gubernamentales

### I ¿QUE INDICADORES UTILIZAR PARA EVALUAR LA POLITICA AGRARIA?

El Ministerio de Agricultura ha estado difundiendo, a través de las

\* Las ideas presentadas en este artículo se han beneficiado desde distintas perspectivas del diálogo frecuente con Adolfo Figueroa Mansol de la Cadena y los colegas del Arca de Economía del IEP a quienes expreso mi agradecimiento

intervenciones del ministro y de avisos publicitados en la prensa y la televisión, los logros de la política gubernamental. Dichos anuncios se han centrado en las tasas de crecimiento de la superficie cultivada, producción e ingresos de los productores agropecuarios, resaltando las mejoras substanciales que habrían recibido los productores. Del lado de la oposición se ha puesto énfasis en el crecimiento de las importaciones, los efectos desiguales de estas políticas (que habrían beneficiado a grupos minoritarios) y la persistencia de la opresión y miseria de la gran mayoría de campesinos.

No nos vamos a detener aquí en la discusión de las cifras mostradas (que comentaremos en la siguiente sección), ni en una discusión sobre la significación de la publicidad estatal en nuestro país. Queremos más bien provocar la reflexión sobre el tipo de indicadores utilizados para evaluar los logros de la acción gubernamental.

A primera vista, la mejor manera de evaluar la política agraria es por sus *resultados*. En este sentido, los indicadores utilizados por el Ministerio podrían parecer suficientes. Después de todo, ¿no son acaso objetivos prioritarios la elevación de la producción e ingresos de los productores?

Ello es cierto, pero sólo *parcialmente cierto*. Por un lado, no se trata solamente de incrementar el flujo anual de producción e ingresos, sino, a la vez, de generar las condiciones que *aseguren* que el incremento de este flujo se mantenga y expanda permanentemente a lo largo del tiempo, tema que nos lleva a la discusión de las bases materiales, sociales e institucionales en que se lleva a cabo la actividad agropecuaria. Por otro lado, se debe discutir el grado de irradiación de estas políticas en términos de los diferentes tipos de unidades productivas que conforman el agro nacional.

En relación al primer punto, es interesante considerar la distinción, usual en el análisis económico, entre la cantidad ofrecida y la función de oferta propiamente dicha. El primer concepto hace alusión a la cantidad de productos que el agricultor envía al mercado tomando en cuenta los precios que espera recibir por sus productos. La función de oferta expresa, de otro lado, las cantidades que los agricultores están dispuestos a ofrecer tomando en cuenta un conjunto muy vasto de factores como son las características de la tecnología utilizada, y los precios de bienes sustitutos y de los insumos utilizados.

En este contexto, el desarrollo agrícola requiere, a nivel económico, de un desplazamiento permanente de la curva de oferta. Una expansión en la cantidad producida no necesariamente significa el desplazamiento de la curva de oferta, y puede deberse de manera exclusiva a condiciones coyunturales de precios. De hecho, examinando la evolución de la producción agrícola de nuestro país se constata un movimiento bastante oscilante de año en año, lo cual obliga a un análisis de las tendencias de mediano y largo plazo al momento de evaluar la política agraria.

Lo anterior pone de relieve que el proceso de desarrollo rural es un fenómeno cuya dimensión temporal rebasa la duración de una campaña agrícola. Una reforma estructural sustantiva puede tener un efecto muy

positivo en el sector agrario, y sin embargo sus resultados inmediatos en la producción e ingresos de los productores pueden ser insignificantes. Ello se debe, en gran medida, a la racionalidad de los productores y al contexto de riesgo e incertidumbre que enmarca su actividad. Los agricultores van adaptándose gradualmente a las nuevas condiciones técnicas, económicas y sociales en que se desenvuelve su actividad. Lo contrario también puede ocurrir: un aumento sustantivo en los ingresos agropecuarios puede deberse a condiciones económicas y/o naturales de carácter coyuntural.

La implicancia de esta constatación, es que debemos ampliar el horizonte temporal al analizar la política agraria. En verdad, el APRA cosechará en los últimos años de su quinquenio lo que haya podido sembrar en su fase inicial. Una evaluación cabal de la política agraria no puede reducirse al señalamiento puntual de los resultados de una o dos campañas agrícolas.

Por otro lado, la misma evaluación de los ingresos de los productores puede deberse a variables que van más allá del ámbito del Ministerio de Agricultura. Por ejemplo, a una súbita expansión del tamaño del mercado alimenticio debido al crecimiento de los otros sectores económicos. En este contexto, las mismas cifras de importación de alimentos no pueden considerarse independientemente del contexto macroeconómico en el cual se desenvuelve la agricultura.

Los aspectos señalados hasta aquí cuestionan los instrumentos convencionalmente utilizados para evaluar una política agraria que, como la del APRA, tiene aun un período corto de aplicación. Si los indicadores como producción, precios, ingresos e importaciones deben tomarse con cautela, entonces ¿qué procedimientos adicionales debemos emplear?

Proponemos dos métodos complementarios. Primero, analizar las razones que subyacen a los incrementos en las variables antes señaladas, examinando hasta qué punto éstas obedecen a fenómenos de naturaleza coyuntural o son más bien la expresión de cambios más profundos producto de las medidas implementadas. Ello nos permitirá vislumbrar las posibilidades de permanencia y estabilidad en los resultados hasta ahora logrados.

Segundo, examinar los cambios que la política agraria ha producido en aquellos factores críticos de la agricultura nacional, que están a la base de su modesto desempeño durante las últimas décadas. Estos serán los temas de las dos siguientes secciones de este trabajo.

## II LOS RESULTADOS DE CORTO PLAZO (1)

De acuerdo a estimaciones oficiales, en 1986 la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria fue de 4.0%. Sin embargo, si recalculamos esta cifra sin considerar carne de ave ni huevos (que son productos propiamente industriales) se obtiene la tasa de 2.4%. Esta cifra es ciertamente

(1) Por razones de espacio nos limitamos aquí sólo a los aspectos más importantes. Para una revisión más detallada véase Figueroa y Hopkins (1987).

modesta, sobre todo si tomamos en cuenta el crecimiento que durante ese mismo período experimentaron los otros sectores económicos. El Producto Bruto Interno (PBI), sin incluir en él al sector agrario, creció en 1986 a una tasa cercana al 10%

Durante esta primera fase los logros en el terreno de la producción estuvieron, pues, lejos de cubrir la mayor demanda alimenticia generada por el crecimiento económico. Esta expansión fue, además, bastante desigual entre productos. Mayor en el subsector pecuario (incluyendo carne de ave y huevos) que en la agricultura (6.9 vs 2.9%), y bastante elevada también en aquellos productos vinculados a la agroindustria (5.8%). Llama la atención la caída absoluta en varios productos de la ganadería campesina, como carne de ovino y vacuno. De otro lado, las cifras disponibles de *productividad* (uno de los indicadores cruciales para evaluar el desarrollo agrario) muestran una disminución en 1986 (2)

Si las cifras sobre producción y productividad son ciertamente modestas (3), lo contrario ocurre con los datos de precios e ingresos agropecuarios, que se expandieron vertiginosamente en 1986. Así, mientras los precios mayoristas del sector manufacturero crecieron en promedio en 21%, los correspondientes al sector agropecuario casi cuadruplicaron esta cifra: 83% (INE, 1986: 24). Esta tendencia también se habría presentado al nivel del productor, según los estimados de la Oficina Sectorial de Estadística. Así, en ese año los precios de la papa crecieron en 293%, frijol grano seco, 185%, café, 166%, carne de porcino, 142%, carne de vacuno, 112% (Ministerio de Agricultura, 1987: cuadro 40), por citar sólo los casos más destacados. En la gran mayoría de productos agropecuarios, el crecimiento de sus precios estuvo muy por encima de la tasa de inflación, revirtiendo así, de manera substancial, los términos de intercambio entre la ciudad y el campo, en favor de este último.

Los cambios significativos en los precios tuvieron como efecto un aumento en los ingresos rurales que, de acuerdo a estimados iniciales, habrían representado un incremento entre el 25% y 30% (4). A ello debe añadirse los subsidios al crédito por concepto de las tasas de interés cobradas por el Banco Agrario, cuyos niveles estuvieron significativamente por debajo de la tasa de inflación.

Ciertamente, estos resultados pueden revitalizarse. Por un lado se tiene el problema de la *difusión* de los mayores precios desde el consumidor

- (2) Norton (*op cit*: 10) estima de manera preliminar que el crecimiento de la superficie sembrada en 1986 fue de 4.4% pero que su rendimiento económico cayó en 5.4%
- (3) Las cifras para el período enero-abril de 1987 indican sin embargo una notable recuperación: 9.4% de crecimiento respecto al mismo período en 1986 (sin considerar carne de ave ni huevos). No existe el estimado en la variación de los precios que ciertamente será el aspecto decisivo en la actual campaña por lo cual no es posible aun evaluar su impacto en los ingresos agropecuarios.
- (4) Véase *The Andean Report* enero de 1987 y Richard Webb. Una fórmula poderosa por primera vez crecieron los de abajo. *Caretas* enero 26 1987. Las cifras publicadas por el Ministerio de Agricultura indican una cifra del 32.7% como promedio nacional.

hasta el productor. Dada la dispersión de las unidades agropecuarias, sobre todo en la sierra, es previsible que una parte más o menos significativa del incremento de los precios haya sido apropiada por los comerciantes, fenómeno que es difícil de captar en las estadísticas agrarias. Segundo, parte importante del alza se explica por el incremento en el precio de la papa. Pero debe tomarse en cuenta que los precios de este producto fueron anormalmente bajos en 1985, por lo cual la tasa de crecimiento 1986/85 es bastante más elevada que en los otros productos.

A mi juicio, sin embargo, estas limitaciones (que deberían constituir verdaderas pistas de investigación para estudios futuros) no niegan el signo positivo que tuvo la política gubernamental en los ingresos de los productores agropecuarios. La pregunta de fuerza es, por tanto, como explicar este resultado. ¿que políticas específicas han estado a la base del aumento en los ingresos agrícolas? ¿Cual es la posibilidad de que esta tendencia se mantenga?

Lo característico del incremento en los ingresos agropecuarios ocurrido en 1986 es que este se explica sobre todo por el aumento relativo de los precios agropecuarios (y no debido a aumentos en la producción), ocasionado a su vez por la *expansión de la demanda de la economía*, que creció de manera substancial en 1986. El crecimiento de la producción fue, como hemos visto, bastante más moderado y no logró equiparar la rápida expansión de la demanda alimenticia, produciéndose una clara situación de exceso de demanda, que presionó hacia el alza de los precios agropecuarios y en particular de aquellos productos no susceptibles de ser importados.

Es interesante notar que los precios al productor que más crecieron fueron aquellos que se fijan por el libre juego de la oferta y la demanda, no controlados por el gobierno. La política de subsidios al productor tuvo un efecto puntual en un grupo muy seleccionado de productos. De los 1,600 millones de intis gastados por el Fondo de Reactivación Agraria en 1986, 1,100 millones se destinaron al arroz. Dada la política macroeconómica global orientada prioritariamente al control de la inflación, se podría decir que los precios agropecuarios crecieron pese a los esfuerzos gubernamentales de mantenerlos controlados.

El crecimiento de los precios agropecuarios muestra los límites que tuvo la política agraria para cubrir la creciente demanda alimenticia con producción doméstica. El pronto —y en algunos productos exagerado— recurso a las importaciones constituyó una rápida solución al problema del abastecimiento de las grandes ciudades, pero evitó que la agricultura doméstica participara de mayor manera en los beneficios del crecimiento global de la economía.

En consecuencia, el aumento de los ingresos de los productores se debe ante todo al crecimiento global de la economía (que generó una demanda significativa sobre la producción doméstica) y al control de precios ejercido con más éxito en los productos no agrícolas. Los beneficios recibidos por los productores operaron a través del mercado de productos agropecuarios y a través del mercado de trabajo. A estas transferencias deben agregarse,

por otro lado, los beneficios directos debidos a la expansión del crédito (a tasas de interés subsidiadas) y a la creación de un conjunto de fondos orientados al sector agrario

Es difícil esperar que una experiencia de este tipo pueda repetirse durante los próximos años, por lo menos en la misma magnitud. Ello se debe a las restricciones externas de la economía, que imponen límites a la expansión de la demanda y a las restricciones presupuestarias, que podrían afectar la implementación de los fondos creados. En este sentido el modelo aplicado es claramente dependiente (y vulnerable) del éxito de la política macroeconómica global (5)

Cabe preguntarse, finalmente, si las transferencias realizadas tuvieron impacto en las condiciones básicas en las cuales se desenvuelve la agricultura, aspecto que trataremos a continuación

### III ASPECTOS ESTRUCTURALES

Además de la necesidad de evaluar los factores que explican a los resultados de corto plazo, es indispensable examinar hasta qué punto las medidas adoptadas por el gobierno afrontan los problemas cruciales de la agricultura peruana, que han determinado su pobre desempeño de las últimas décadas. Como se insistió antes, no es correcto circunscribir el análisis de la política agraria a variaciones en los flujos de producción e ingresos

La constatación anterior nos plantea inevitablemente la necesidad de desarrollar un diagnóstico sobre la crisis de la agricultura peruana, que permita ubicar los factores que impiden su desarrollo, y a partir de los cuales discutir la política agraria. A pesar de la evidente necesidad de un trabajo de este tipo es paradójico constatar la notable ausencia, en años recientes, de esfuerzos globales que nos ayuden en esta tarea. Carencia que se expresa también en los diferentes diagnósticos y propuestas de los partidos, tanto de la escena oficial como de los sectores de la oposición. A menudo, éstos son extensos listados de *todo* lo que se debería hacer, sin una clara distinción entre los factores principales de los secundarios. La excesiva especialización parece habernos hecho olvidar la necesidad de una visión amplia e integral que ordene y dé sentido a planteamientos de carácter más específico

Una breve reflexión sobre la evolución de la investigación agraria (Hopkins, 1986) puede ser útil para comprender lo ocurrido. Hasta fines de la década de 1960 el diagnóstico del estancamiento y crisis agraria era bastante puntual. La raíz de la crisis agraria se veía, fundamentalmente, en el problema de la tenencia de la tierra, que era considerado como la traba fundamental que impedía el desarrollo agrario. La ejecución de la reforma

(5) Una alternativa de política agraria en el nuevo contexto económico sería la de promover una mayor protección al mercado alimenticio, de tal modo que la expansión más moderada de la economía no afecte a la producción agrícola nacional. Ello implicaría un énfasis mucho mayor en políticas de estímulo a la oferta agropecuaria doméstica

agraria por el gobierno militar durante el primer quinquenio de la década de 1970 puso a prueba este diagnóstico. Los limitados resultados de esta reforma evidenciaron que el problema agrario no podía reducirse exclusivamente a la estructura de la tenencia de la tierra, pese a la indudable importancia de este factor.

El segundo quinquenio de dicha década marca el inicio de un proceso de *busqueda* de nuevos paradigmas y marcos analíticos que sirviesen como herramientas de interpretación de nuestra realidad y como guías para la acción. Estudios como los de Alvarez, Amat y León, Caballero, Figueroa, Golte, Gonzales de Olarte, Maletta, Mayer y Samaniego, por citar sólo algunos de los principales, constituyen una muestra de este esfuerzo intelectual. La investigación conoció un auge inusitado, ampliándose notoriamente el abanico de temas considerados, cada vez más especializados, y con un énfasis creciente en el rigor y en la contrastación empírica de diversas hipótesis.

A partir de esta vasta investigación varias ideas han ido ganando fuerza, convirtiéndose en una suerte de pilares troncales de un nuevo paradigma que imperceptiblemente (y muchas veces de manera inconsciente) va ganando terreno. Sería presuntuoso pretender aquí una síntesis de estos avances, pero vale la pena señalar algunas de las proposiciones que han ido asentándose como producto de esta labor. Por razones obvias (de espacio), seré muy esquemático.

1) El desempeño de la agricultura peruana se ve fuertemente influenciado por las *condiciones globales* en que se desarrolla esta actividad. No hay una solución sectorial al problema agrario sin cambios en el conjunto de la sociedad.

Han constituido obstáculos al desarrollo agrario: a) la desprotección del mercado de alimentos, el fomento a las importaciones y la expansión de una agroindustria basada en la utilización de insumos importados, b) políticas recesivas con un impacto negativo en la distribución del ingreso, y c) un patrón de crecimiento excesivamente centralista, que ha desincentivado la producción agrícola, sobre todo la campesina.

2) Las limitaciones naturales existentes para el desarrollo de la agricultura no han sido afrontadas con una *política tecnológica* clara y persistente que posibilite el desarrollo y modernización de las fuerzas productivas, tomando en cuenta sus características más específicas.

3) Un rasgo crucial de la agricultura peruana reside en su *heterogeneidad*, pero este factor ha sido frecuentemente dejado de lado en el diseño y ejecución de políticas. En general, las acciones del Estado han estado concentradas en el sector más desarrollado de la agricultura.

4) El contexto en que se desenvuelve la agricultura peruana está marcado por la existencia de un elevado grado de *riesgo e incertidumbre*. Al riesgo natural (sequías, heladas, etc.) y al riesgo económico (variación imprevisible en los precios de los productos e insumos) se añade el riesgo institucional: la inestabilidad de las políticas gubernamentales.

5) Pese a la ejecución de la *reforma agraria* se ha mantenido la indefinición sobre el tipo de unidades agropecuarias sobre las cuales se debe asentar el desarrollo agrario. El significativo proceso de parcelaciones es quizá la muestra más clara de esta situación.

6) Es notoria la *debilidad del aparato público* para cumplir su función de promotor del desarrollo agrario. Además de la concepción centralista y urbana del Ministerio de Agricultura, destacan la duplicación de funciones, el burocratismo y la escasa calificación. Ha sido también muy importante la falta de una vinculación estrecha con los productores agropecuarios quienes, particularmente en la sierra, perciben al Ministerio de Agricultura como un organismo alejado de su problemática cotidiana.

Si estas ideas (planteadas aquí muy esquemáticamente) son ciertas, uno hubiera esperado del APRA varias transformaciones substanciales: a) mayor protección al mercado alimenticio y un impulso gradual hacia la sustitución de importaciones de productos agropecuarios, b) una clara política tecnológica, que potencie el desarrollo de las fuerzas productivas, c) políticas expansivas y redistributivas que permitan un crecimiento de la demanda alimenticia y una reversión de los términos de intercambio campo-ciudad, y d) un decidido impulso a la descentralización del aparato productivo. Estas políticas deberían tomar en cuenta los diferentes tipos de productores, debiendo definir, por otro lado, el marco normativo referido a la tenencia de la tierra.

Finalmente, se esperaba una reforma substancial en la estructura del Estado y en los canales de participación de los productores, que convirtiera al Ministerio de Agricultura en un promotor decisivo del desarrollo agrario. Aunque nombrado al último, este aspecto es probablemente el elemento decisivo que podría permitir las transformaciones antes señaladas.

En conjunto, en esta dimensión más estructural de la política agraria, los logros del APRA han sido, hasta la fecha, de menor calibre. La mejora en los términos de intercambio campo/ciudad, que constituye un acierto del gobierno aprista, no ha estado acompañada de una decidida política de desarrollo tecnológico y de infraestructura de comercialización, ausencia que resultará crítica en el mediano plazo, sobre todo en el caso de la sierra. Tampoco ha logrado afianzarse una relación fluida y permanente con los productores, y no hay una clara definición respecto de la situación y perspectivas de la estructura agraria. De otro lado, el proceso de regionalización, que puede contribuir a la descentralización económica del país, está muy focalizado todavía en los aspectos normativos.

La promulgación de la nueva Ley Orgánica del Sector Agrario, a fines de junio pasado, constituye un cambio importante que podría contribuir a aliviar algunos de los problemas mencionados anteriormente. Entre otros aspectos, dicha ley formaliza la participación de las organizaciones de productores en el Consejo Nacional de Concertación Agraria, centraliza la acción de diversas entidades con funciones afines, crea la Corporación Nacional de Apoyo Alimentario, y establece como órganos de coordinación regional a los Centros de Desarrollo Agrario.



Estas medidas podrían abrir nuevos espacios más estables de participación de los productores, reducir los problemas de burocratismo y duplicación de funciones, especializar la tarea de abastecimiento alimenticio y posibilitar una acción más desconcentrada del ministerio. Preocupa, no obstante, el procedimiento bastante cerrado seguido para la elaboración de una ley de tanta significación y, de otro lado, la separación entre las acciones de investigación (que se llevarán a cabo en el creado Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial) y las de extensión (que se transfieren al Ministerio de Agricultura). Este último cambio puede resultar crítico para el logro de un objetivo esencial de la acción gubernamental, como es la política tecnológica. No es posible, sin embargo, una discusión más detallada hasta la promulgación del Reglamento de Organización y Funciones, que deberá concretar muchos de los planteamientos generales enunciados en la ley.

#### IV BALANCE Y REFLEXIONES FINALES

Mirada en términos inmediatos, la política agraria del APRA tiene, ciertamente, claros puntos a su favor. El más importante es el haber logrado una reversión de los términos de intercambio campo/ciudad, que ha tenido un impacto positivo en los ingresos de los productores agropecuarios. Se puede cuestionar el grado de difusión de este cambio y que éste en gran medida se ha debido a la política global del gobierno y no a políticas sectoriales, pero ello —a mi juicio— no niega el signo favorable de esta medida (y que contrasta claramente con la orientación del gobierno precedente). Destaca también la implementación de un conjunto de instrumentos que han posibilitado una transferencia significativa de recursos, tales como los diferentes fondos creados en favor del agro, la política crediticia y la política de subsidios.

Hay, sin embargo, dos limitaciones fundamentales, íntimamente ligadas entre sí. Por un lado, las transferencias realizadas están muy vinculadas a la política macroeconómica global, y son, en este sentido, muy *vulnerables* al éxito del modelo global. Así, los aumentos en la producción que se vislumbran este año podrían ser contrarrestados por una caída en los precios reales si no se asegura el crecimiento de la demanda agregada por alimentos en las ciudades. Asimismo, la permanencia de los diferentes fondos creados puede ser severamente afectada por las limitaciones presupuestales cada vez más evidentes.

Lo anterior se agudiza al constatar que estas medidas coyunturales *no han estado acompañadas de cambios estructurales*, de carácter tecnológico, económico e institucional que modifiquen las condiciones básicas en las cuales se desenvuelve la actividad agropecuaria. Salvo que haya un cambio significativo en este campo, será difícil asegurar un crecimiento sostenido de la producción e ingreso de los productores agropecuarios en los próximos años. Algunos de los aspectos que requieren urgente atención

son la política tecnológica y la extensión, la infraestructura de comercialización en la sierra y la institucionalización de la participación democrática de los productores, a nivel nacional y regional

En este sentido, hay distancia entre el discurso y la realidad. Unas cuantas cifras y mensajes publicitados persistentemente por el ministerio pueden proporcionar en lo inmediato una clara situación de avance y transformación, pero si detrás de ellos no hay una acción sólida y consistente que remueva los obstáculos económicos, tecnológicos e institucionales que traban el desarrollo agrario, entonces hay el peligro de estar echando una cortina de humo sobre una tarea que requerirá, hoy y mañana, de un colosal despliegue de tenacidad e imaginación

Esta distancia entre el discurso y la realidad no es, sin embargo, patrimonio del gobierno. El inmediatismo y la dispersión nos invaden casi a todos. Incluso en los sectores no gubernamentales más avanzados hay dificultad para armar un trabajo colectivo de mediano y largo plazo, que permita afrontar debidamente el desafío agrario

En este sentido, la experiencia del APRA va dejando también lecciones para los sectores fuera del gobierno y para los partidos de la oposición, algunas de las cuales tienen implicancias prácticas *hoy*. Quizá la más importante es que en política agraria es difícil improvisar, que no bastan lineamientos generales, ni la decisión política de transferir recursos a los productores. Una vez en el gobierno, la marcha cotidiana obliga a atender urgentes necesidades y no da mucho tiempo para el diseño de los instrumentos de política. Por lo menos en sus rasgos principales éstos deben estar ya presentes y listos para su ejecución al inicio de la gestión. Ello es particularmente importante no sólo por la complejidad del problema sino por el desconocimiento que todavía tenemos, dentro y fuera del gobierno, de numerosas áreas críticas para la ejecución de políticas agrarias

De otro lado, hay acciones de desarrollo rural que pueden (y deben) diseñarse de común acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país. No es posible lograr el desarrollo rural con abruptos giros de política en cada cambio de gobierno. En este sentido, esfuerzos como el Acuerdo Nacional Agrario de 1985 son experiencias valiosas que valdría la pena retomar

Finalmente, numerosas acciones, que pueden parecer poco relevantes en términos inmediatos, adquieren valor estratégico cuando son enfocadas en su verdadera dimensión. Es el caso, por ejemplo, del fortalecimiento del aparato estadístico, la democratización de una serie de instancias gubernamentales, la profesionalización de la administración pública agraria, la eficiente utilización de la cooperación técnica internacional, la realización de acuerdos interinstitucionales de trabajos a mediano y largo plazo, sólo por nombrar algunos ejemplos. El formidable reto de desarrollar y modernizar la agricultura peruana implica numerosas escaramuzas, pequeñas y grandes, que no podemos dejar para mañana

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

FIGUEROA, Adolfo y Raúl HOPKINS

- 1987 "La política agraria del APRA en perspectiva" Ponencia presentada al II Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) Ayacucho, junio

HOPKINS, Raul

- 1986 "Orientación y perspectivas de la investigación agraria en el Peru algunas reflexiones iniciales", en Heraclio Bonilla (editor), *Las crisis económicas en la historia del Perú* Centro Latinoamericano de Historia Económica y Social y Fundación Friedrich Ebert Lima

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA

- 1986 *Informe Estadístico* Cuarto trimestre 1986 Lima

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 1987 Indicadores agro-económicos Mes diciembre 1986 Oficina Sectorial de Estadística (OSE) Lima, enero

NORTON, Roger D

- 1987 "La política agropecuaria peruana en perspectiva de los acontecimientos económicos del año 1986" Ponencia presentada al II Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) Ayacucho, junio