
Flavio Figallo

LA PARCELACION Y LOS NUEVOS PROBLEMAS DE LA AGRICULTURA COSTEÑA

LA PARCELACION, SU ESPACIO Y LA NUEVA CONFIGURACION DEL AGRO COSTEÑO

La parcelación y la desarticulación de las cooperativas agrarias de trabajadores (CAT) creadas por la reforma agraria velasquista de 1969, han cambiado la imagen y las posibilidades de desarrollo de la agricultura en la región de la costa. Es probable que a la fecha dos terceras partes de estas empresas agrarias asociativas hayan pasado a ser conducidas por parceleros independientes (Véase Cuadro). Debemos, en consecuencia, preguntarnos por los nuevos rumbos tomados por la agricultura en la región, y por el papel de los distintos actores sociales de este drama de la vida real.

Observemos primero el escenario. Si nosotros juntáramos todas las tierras bajo producción agrícola en la costa, ellas ocuparían a lo sumo una de las provincias del pequeño departamento de Moquegua. El resto es desierto. Y esta reducida superficie agrícola depende absolutamente de los sistemas de irrigación para poder existir. Ian S. Farrington (1), un investigador de las culturas prehispánicas, apuntaba: "La historia de la agricultura en la costa peruana es pues la historia de la irrigación. El manejo del agua es la técnica agrícola dominante a lo largo de esta secuencia y, en su mayor parte, el sistema de canales delimita el área de cultivo." Nos parece que, en lo esencial, esta afirmación es válida para la actualidad.

Pese a lo reducido de su espacio agrícola, la costa ha sido uno de los pilares de la economía nacional hasta fines de los años cincuenta. Y a pesar de que su importancia relativa ha disminuido en las últimas décadas por el avance de la producción en la selva, es la región con más alta productividad, rentabilidad y mayor complejidad tecnológica.

(1) FARRINGTON, Ian S. Irrigación prehispánica y establecimientos en la costa norte del Perú. En *Tecnología Andina*. Roger Ravines, compilador. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.

Número y superficie de las CAT adjudicadas y parceladas en los departamentos costeros (1985)

Departamentos	CAT de R A		C M E (*)	
	Nº	Hás	Nº	Hás
Tumbes	9	12,872	8	7,845
Piura	100	235,128	49	29,749
Lambayeque	36	50,269	22	17,997
La Libertad	40	63,196	19	21,526
Ancash	19	19,444	8	8,022
Lima	79	54,256	63	44,398
Ica	72	49,042	41	21,775
Arequipa	7	33,956	4	14,231
Total	362	518,163	214	165,543

Fuente Ministerio de Agricultura Informe de la comisión evaluadora de los cambios de modalidad empresarial a nivel nacional (no publicado) Lima diciembre 1985
 (*) Cambio de Modelo Empresarial Incluye aquellas CAT en que se han subdividido tierras creando nuevas CAT de menor dimensión

Esta región tiene poco más de 700 mil Hás, la quinta parte de las tierras del país, pero produce aproximadamente el 40% del VBP agropecuario. En gran medida esta importancia está dada por la predominancia de cultivos industriales, y la alta importancia relativa que tiene como productora de hortalizas, menestras y legumbres frescas, es decir, de productos para el consumo humano inmediato. Y por el gran desarrollo urbano en la costa, esta región mantiene una renta agrícola diferencial muy elevada.

Este escenario estuvo dominado por la presencia de la gran unidad productiva, la hacienda primero y la Cooperativa Agraria de Producción luego de 1969. Aproximadamente la mitad del espacio agrícola costero lo ocuparon estas empresas, lo que virtualmente les confería la capacidad de ser el eje articulador del desarrollo de la agricultura. La mayor parte de este espacio se ha parcelado de hecho o de derecho, pero quedan todavía algunos núcleos de cooperativas de trabajadores distribuidos irregularmente.

En el resto de las tierras están los minifundistas, en parte rezagos de antiguas comunidades campesinas ubicados en los márgenes de los valles sobre las peores tierras, los pequeños propietarios, muchos de ellos exyanacanas que recibieron sus tierras antes de 1969, y los medianos propietarios, muchos de los cuales fueron afectados parcialmente por la reforma agraria. Otro grupo social importante lo conforman los asalariados eventuales, es decir sin estabilidad laboral y sin tierras.

Por la complejidad del desarrollo agrario en la actualidad, cuando se

habla de los problemas y soluciones para este sector, no se puede dejar de mencionar a la agroindustria. Una de las razones de la debilidad económica de la cooperativa fue la de no modernizarse rápidamente. Eresue señala, para el caso del valle de Cañete, que el éxito y el dinamismo de los medianos productores de esta zona se debió, entre otras razones, a la implantación de una agricultura diversificada para permitir una más rápida rotación del capital y un uso más eficiente del trabajo y la maquinaria, y a la fuerte vinculación de estos grupos con la agroindustria.

Históricamente, la gran hacienda, que surgió en los estrechos valles de esta franja desértica, ocupó las mejores tierras controlando el sistema de distribución del agua. Produjeron básicamente algodón y caña de azúcar para los mercados de exportación primero, y luego para satisfacer la creciente demanda nacional. En la actualidad se suma a ambos cultivos el maíz amarillo, cuya importancia es creciente desde mediados de los años sesenta.

El capitalismo agrario en la costa se desarrolló teniendo como eje las haciendas. Estas introdujeron técnicas de producción modernas y formas empresariales de organización de la producción. Las relaciones de trabajo fueron progresivamente hacia el asalariamiento de la mano de obra, la cual con el tiempo fue organizándose en sindicatos. Los propietarios agrupados en la Sociedad Nacional Agraria fueron soporte principal del dominio oligárquico en la primera mitad de este siglo.

La cooperativa se organizó con los trabajadores de la hacienda, y recibe sus tierras, instalaciones y demás bienes. En ocasiones las nuevas empresas superan en dimensión a las haciendas, pues se formaron a partir de la unión de varias de éstas. Este sistema de producción suponía la permanencia de un sector de minifundistas y trabajadores sin tierras para proveer la mano de obra necesaria en épocas de alta demanda como la siembra y la cosecha. Y su dominio sobre los recursos del valle limitó el desarrollo de la mediana propiedad capitalista. (2)

Algunos intentos, en las primeras épocas de la reforma agraria, tales como los Proyectos Integrales de Desarrollo Rural, indicaban la posibilidad de desarrollar nuevas formas de vinculación entre los distintos tipos de conductores de tierras. El objetivo era lograr, al mismo tiempo, el fortalecimiento del sector asociativo, un desarrollo más armónico del valle. Estas ideas suponían una visión de conjunto, donde los trabajadores agrícolas y el Estado debían jugar los papeles protagónicos.

Hoy, con la parcelación han surgido nuevos actores, los parceleros, los que por su importancia numérica y la cantidad de tierras que ocupan, no sólo producen un cambio de las relaciones sociales en el valle, sino que al imponer la vía de la pequeña propiedad sobre un espacio organizado para la gran unidad, también producen cambios en el escenario natural.

(2) Poco es lo que sabemos sobre la historia de la mediana empresa agraria privada. Su bajo peso político parece haberlas ocultado a los ojos de los investigadores sociales y lo cierto es que en los últimos lustros son fuente estratégica en el abastecimiento de las ciudades.

Son pues múltiples los intereses sociales y económicos que están en juego sobre un espacio reducido de tierras con fuertes limitaciones de agua, pero al mismo tiempo de gran importancia estratégica y de alta rentabilidad económica

LOS PROBLEMAS DE LA PARCELACION Y LOS DIFERENTES TIPOS DE VALLE

La agricultura de la costa se desenvuelve en 52 valles diferentemente dotados en recursos, y situados a distancias variables de los principales centros de consumo urbano. Existen en aquellos, además, diferencias en la composición social de sus habitantes, y la estructura de distribución de la tierra es diversa. Estas diferencias han marcado las formas de parcelación, y las perspectivas de su evolución.

Una limitación fundamental, como se ha mencionado, es el agua. Basta analizar una secuencia de varios años de la masa de los ríos de la costa para verificar que en la mayoría de ellos pueden ocurrir variaciones, de un año a otro, en el orden del 20% al 70% del caudal. Lo irregular de este recurso se evidencia cíclicamente con la aparición de sequías, como las de fines de la década pasada, o en 1983 con las inundaciones (3).

De esta realidad se desprenden algunas consecuencias poco estudiadas o conocidas aun. Cuando falta agua parte del valle deja de sembrarse, y el perjuicio es para aquellos con terrenos al final de los canales, o en las áreas de los valles donde el minifundio dificulta la organización del riego (4).

Las cooperativas heredaron también de la hacienda la primacía en el uso del agua, y la mantuvieron en beneficio de sus propios intereses. Y aun cuando la compleja infraestructura se conservó, ello no benefició a los minifundistas y pequeños agricultores (5).

En los pocos años transcurridos, la parcelación ha consumido, sin reponerlo, este sistema de riego. Al recorrer los valles puede observarse la falta de mantenimiento de las estructuras principales para la provisión de agua, los pozos han dejado de funcionar, los canales principales no se limpian adecuadamente, sus cursos han sido modificados arbitrariamente,

- (3) De los 57 ríos de la falda occidental de la cordillera de los Andes 25 se secan durante el estío y el resto descarga dos terceras partes de su volumen anual en tres de los cuatro primeros meses del año. Y se estima que de 60% a 70% del agua captada para cultivo se pierde por percolación escorrentía y otras causas. Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones. Estudio de Mejoramiento de Sistemas de Riego existentes. Esmire Perú. Ministerio de Agricultura/FAO. Lima 1981. 17 pp y anexos.
- (4) hay distritos –de riego– en los que por ejemplo un solo sectorista debe atender a 1 944 tomas de parcela lo que es evidentemente imposible. *Ibid*
- (5) El mismo estudio indica que si se mejorara la infraestructura y se administraran bien los sistemas de riego en solo 11 de los 76 distritos de riego, se podría incorporar 66 000 Has para la agricultura a un costo por hectarea infimo. Gran Geografía del Perú. *Op cu* Tomo IV.

y no se mantienen los drenes

En los valles secos o de poca agua, que son la mayoría, hay una pugna entre los parceleros por el agua. Cuando ésta se distribuye en una zona, el ambiente se carga de tensión: los primeros procuran regar más de lo establecido en su cuota, y los últimos se desesperan para poder regar sus campos. Hay sin embargo privilegios para los medianos agricultores, los que por su posición social tienen gran influencia sobre las autoridades gubernamentales encargadas de estos menesteres.

Una sequía, en esta nueva distribución del espacio agrícola planteada por la parcelación, incidirá sobre una mayor cantidad de tierras y de productores. Muchas familias dejarán obligadamente la actividad agraria, por lo menos temporalmente. Y el efecto posterior será una transformación de la estructura de tenencia y de los tamaños de la unidad agrícola.

La diferenciación social y económica entre los productores, más allá de los problemas derivados del uso y escasez del agua, será más o menos rápida y presentará matices, según la ubicación geográfica y la estructura social en cada uno de los valles.

La rentabilidad de la tierra es más alta y las posibilidades económicas de la pequeña producción son más ventajosas en los valles cercanos a Lima, el mercado de consumo más grande del país. Y por eso mismo en ellos los cambios pueden producirse con mayor rapidez.

En algunos valles donde la mediana propiedad es importante, la burguesía agraria —que incluye también intereses agroindustriales— tiene hoy mejores posibilidades para articular el espacio agrícola según sus particulares intereses. Porque es difícil congregarse al conjunto de parceleros, aprisionado en el esfuerzo cotidiano del trabajo en la chacra, para que tengan una capacidad de expresión homogénea que les permita a ellos conducir el desarrollo de sus valles.

Allí donde la burguesía agraria tiene menos importancia, los antiguos dirigentes de empresas asociativas compiten por la conducción de las instituciones vinculadas al quehacer agrario (Comité de Productores, Junta de Regantes, Comités de concertación del crédito, etc.), pero esto puede no significar otra cosa que el acceso a una nueva vía de diferenciación conducente a beneficiar a unos pocos pequeños agricultores.

PARCELACION DE CAT Y COOPERACION EN LA AGRICULTURA

Aun cuando la parcelación es un fenómeno nuevo, en algunos valles persisten, con mayor o menor grado de solidez, las CAT. En muchos casos buscan alternativas diferentes a su desmembramiento. Algunas cooperativas del norte chico, por ejemplo, decidieron anexarse a la cooperativa

- (6) Las principales atenciones oficiales para aprobar los proyectos de cambio de modelo empresarial, presentados a las Direcciones Regionales del Ministerio de Agricultura, corren por cuenta de los encargados del sistema de riego. Pese a ello, muchos de ellos fueron aprobados aun cuando no se ejecutaron las obras de infraestructura necesarias para adecuar la infraestructura de riego.

agroindustrial Andahuasi, productora de azúcar

Ocurren también algunas experiencias aisladas de reforma interna de las CAT con vistas a elevar su eficiencia social y productiva. Es el caso de las CAT "Luis Pardo" y "Camay" en Huaura, cuyos socios desean conformar una sociedad anónima especial con topes para la acumulación de acciones y restricciones a la compra y venta de las mismas. En Piura algunas empresas siguen el ejemplo de una Cooperativa Comunal de Catacaos, la "Negri Ulloa", adoptando un sistema de costeo y distribución de beneficios según las eficiencias relativas de cada predio integrante de la empresa.

Sin embargo, la mayoría de los cambios de modelo empresarial de CAT, hechos al amparo del D.L. N° 02, concluyen luego de dividirse la tierra entre los miembros titulares de la empresa, los que seguidamente pasan a constituir una Cooperativa Agraria de Usuarios (CAU) para mantener en común los servicios a la producción familiar.

Aun con la desaparición de la CAT como organizadora de la producción, en el caso de las empresas parceladas, no desaparecen todas las formas de cooperación. Muchas resultan siendo necesarias, por lo menos transitoriamente, mientras otras son inevitables para garantizar la reproducción del conjunto de agricultores. Los comités de maquinaria, comercialización y crédito de las CAU pueden desaparecer por ineficiencias en la gestión, y por la acción de nuevos agentes que se adaptan con mayor flexibilidad a las demandas de la pequeña producción, aunque ello signifique para los parceleros un costo mayor. Pero la organización para controlar la distribución del riego, especialmente en una zona donde el agua es escasa, continuara contando con la presencia de los parceleros, aun cuando para ello deban mantener a la CAU como referencia.

Son evidentes las ventajas de agruparse, para comprar insumos o para vender la producción: los precios que se obtienen reducen los costos de producción, pero para ello se necesita un número importante de productores, cierta organización y alguna capacidad de almacenamiento y distribución. Brindar una asistencia técnica efectiva tiene también que ver con la cantidad de productores que se puede atender, así como los cultivos de que se trate, y los acuerdos que éstos puedan tomar para cumplir con las indicaciones.

Con la CAU se reduce la cooperación entre parceleros, se necesita la unanimidad de los miembros, no sólo para hacerlo, sino para autoimponerse sanciones que eviten que la actitud de algunos pocos desbarate el interés colectivo, y éste es un espíritu que dentro de la CAU no existe sino en una minoría de sus miembros.

En toda CAU el crédito ha tendido a individualizarse, creando problemas operativos para el Banco Agrario, reduciendo los niveles de coordinación productiva, y disminuyendo las posibilidades de reproducción del parcelero como productor agrícola independiente.

Los cultivos principales, en la costa, dependen del financiamiento del Banco, el que además de tener una amplia cobertura concede tasas de interés muy reducidas. Pero éstos no se distribuyen simultánea y oportuna-

mente a todos los parceleros de una CAU, lo que disminuye la eficacia del conjunto y contribuye a la penetración de sistemas informales de crédito

Adicionalmente, esta estrategia fomenta, con la mayor parte de los parceleros, una relación patronal banco-parcelero en la que este último se comporta como un asalariado que sólo es capaz de reproducirse sin mejorar las condiciones de su vida y de la producción. Se genera así una masa de pequeños productores de baja eficiencia, al lado de unos pocos parceleros, arrendatarios de tierras y medianos propietarios con altas eficiencias técnicas y grandes ganancias diferenciales

Debiendo, entonces, ser la CAU superior a la CAT, ésta sólo es un lugar para aquello que resulta indivisible y una formalidad para conseguir rápidamente un reconocimiento legal a la parcelación. Basta recorrer cualquier valle y visitar sus CAU para ver cómo "existen" sin brindar beneficio alguno a sus miembros, salvo aquel de ser copropietarios de una desventajada casa hacienda, son pocas, y de parcelación reciente, las que mantienen tierras de cultivo en común, y equipo brindando servicios

Por otra parte, para muchos miembros de las CAU, éstas son una carga y sólo dan preocupaciones. Cuando existe un área de trabajo comunal, además de las parcelas, el problema es cómo organizar el trabajo efectivo en ella. Si esta área se encuentra en manos de los trabajadores permanentes, ellos reclaman el mismo derecho de los socios a repartirse la tierra, si son los socios los que deben trabajarla, ocurre lo mismo que durante la CAT. No hay autoridad capaz de organizar el trabajo, es más sencillo resolver el problema entregando nuevos lotes en sorteo o arrendar esas tierras. Cuando no existe área comunal, es que se repartió toda la tierra, aunque ello costara pasar por sobre los derechos de algunos socios y de muchos trabajadores permanentes

Independiente de que las CAU tengan o no tierras en común, algunas de ellas brindan servicios de distinta índole a sus miembros. Pero como empresas de servicios a particulares han ido, generalmente, reduciendo sus funciones. Los primeros años el crédito y la comercialización se individualizan, en seguida, los servicios de maquinaria y equipo disminuyen hasta desaparecer, y los activos de la empresa se venden

La creación de CAU no solucionó problemas que de partida tenían las empresas. Muchas estaban sobredimensionadas, tenían conflictos internos entre trabajadores y socios, o entre grupos de socios de diversos fondos, y estas razones que se arguyeron para reestructurarlas no se tomaron en cuenta a la hora de efectuar los cambios de modelo empresarial. Hoy existen CAU de grandes dimensiones que no son capaces de reunir en asamblea ni a la mitad de sus miembros

Si alguien pensaba que este tipo de empresas nacía para hacer viable la producción parcelera, ello no parece verificarse en la mayoría de los casos. En la práctica son las CAU un débil cascarón que contiene espacios en recomposición productiva que se encuentran cada vez más sometidos a las dinámicas de fuerzas económicas y sociales que tienen un origen externo a ella

Los parceleros demandan propiedad plena de sus parcelas, y no hay disposición alguna que la condicione para que ésta siga siendo controlada por la cooperativa. Muchas CAU contemplan en sus estatutos un orden de preferencias para la venta de parcelas sin discutir su extensión: la primera prioridad le corresponde a la empresa, luego a un parcelero de la empresa, y al final a terceros. El primer caso supone una empresa con una política interna de organización del espacio cooperativo, en el segundo supone un parcelero con dinero suficiente como para pagar el precio estipulado por el vendedor, por lo que la tercera posibilidad se convierte en la más factible.

Viejas formas de conducción indirecta resurgen entre ellos: los hay que prestan y reciben préstamos a usura, y que habilitan, arriendan, trabajan al partir y/o transfieren. Los procesos de subdivisión de tierras no son muchos pero aparecen ligados a la herencia, a la pérdida de tierras por falta de defensas ribereñas, a la venta de parte de la parcela, o parcelación "interna" del área comunal, etc. Frente a todos estos acontecimientos la CAU no existe, cuando por lo menos debía ser una instancia reguladora.

Todo lo anterior indica que las CAU, tal como existen, no son capaces de inducir el desarrollo de la producción parcelera, y de evitar en un mediano plazo un desorden en la estructura de tenencia de la tierra. Proyectando a futuro esta imagen puede preverse un aumento del minifundismo, una dispersión de la unidad productiva, la consolidación de unas cuantas pequeñas propiedades, y el desmembramiento del espacio original de la CAU a favor de quienes no fueron beneficiarios de la reforma agraria.

Así como cambian las relaciones económicas al individualizarse, cambian también los comportamientos, las expresiones, y la vida cotidiana de los actores sociales involucrados en este proceso. Hoy no existe ya un grupo de cooperativas y socios representados colectiva y empresarialmente por las grandes cooperativas. La mayoría de centrales de cooperativas han desaparecido y los antiguos gremios se han abandonado. En la actualidad los parceleros se preocupan más de problemas en el Comité de Productores, que del problema de los salarios o de la gestión y distribución de utilidades en la empresa a la que pertenecen.

NECESIDAD DE UNA PROPUESTA (7)

La reestructuración, o parcelación, de cooperativas promovida por la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario (DL N° 02), promulgada en diciembre de 1980, y todavía en proceso, propone una estrategia de crecimiento de la agricultura desde la pequeña y mediana propiedad privada, contraviene así no sólo los postulados "colectivistas" de la reforma agraria, sino que también acaba con un sistema de producción dominado por la presencia de grandes unidades de producción.

(7) Esta sección fue presentada bajo el título "La cuestión parcelera en el futuro del agro costeño" en el conversatorio "Presente y futuro del agro asociativo" organizado por el Consejo Latinoamericano de Autogestión, la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Nacional de Planificación.

El gobierno actual no ha tomado ninguna decisión para organizar estos cambios e inscribirlos en una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo. En esta materia, espinosa y polémica, aparece con claridad la dificultad para pasar del discurso político o teórico a la política concreta. Esta indecisión no proviene de un desconocimiento de los hechos (8), sino de la falta de acuerdo entre quienes dirigen la política agraria nacional, y las fuertes presiones de los involucrados en este proceso de fragmentación de la tierra en las cooperativas agrarias.

Los gremios nacidos y fortalecidos al calor de la reforma agraria no han tenido capacidad para remontar esta situación, ni han desarrollado propuestas que orienten el sentido de estas transformaciones. La ideología del individualismo a ultranza se ha arraigado fuertemente entre los parceleros, la misma palabra cooperativa se ha desprestigiado, y en muchas partes es sinónimo de corrupción, malos manejos, beneficio limitado a pequeños grupos de poder.

Por todo esto, en la actualidad no parece posible esperar que por una libre y espontánea decisión, los parceleros desarrollen formas cooperativas en las que se discuta y organice la gestión productiva. La ANAPA (Asociación Nacional de Parceleros) se presenta como la defensora intransigente de lo malo, lo bueno y lo feo de la parcelación, y no se preocupa por levantar propuestas de organización empresarial entre los parceleros (9).

Por otra parte este proceso de reestructuración de la agricultura costeña tiene también sus beneficiarios inmediatos y mediatos. Al dejar de existir una cobertura empresarial, el crédito, la asistencia técnica y la comercialización se han convertido en un asunto individual, lo que sumado a la inca-

- (8) Uno de los primeros actos del gobierno aprista fue nombrar una comisión que a fines de 1985 presentó su informe el cual no ha sido dado a conocer a la opinión pública. Por otra parte algunos de los valles que cuentan con estudios sobre el cambio de modelo empresarial:
- CAÑETE ERESUE M (coordinador) El proceso de parcelación de las cooperativas agrarias del valle de Cañete. Ministerio de Agricultura. Proyecto PADI GAPA 3 vol. Lima, diciembre 1985 (mimeografiado)
 - GOLS J La parcelación en el valle de Cañete. Tesis para optar el grado de bachiller en Economía. UNA. Lima 1985 (mimeografiado)
 - JEQUETEPEQUE MORÓN M y VILDOSO C Sobre el cambio de modalidad empresarial en el agro costeño. CEDEP. Lima 1986 (mimeografiado)
 - SUPE PATIVILCA FORTALEZA *Idem*
 - HUAURA SAYAN *Idem*
 - PISCO *Idem*
 - NAZCA *Idem*
 - ICA *Idem*
 - CEDINCA ICA El proceso parcelatorio en Ica. Ica noviembre 1986
 - CHINCHA VERGARA R Estudio de Cooperativas Agrarias. DESCO, Lima 1986 (mimeo)
 - CHILLÓN WANGEMAN R (coordinador) La parcelación en el valle de Chillón. CIDIAG. Lima noviembre 1986
 - CHANCAY LA LECHE TORRE G La parcelación y alternativas organizativas en las cooperativas agrarias de la costa' en *Las parcelaciones de las cooperativas agrarias del Perú* ed A Gonzales y G Torre. Centro de Estudios Solidaridad. Chiclayo 1985
 - DESCO se encuentra también investigando el tema en los valles de Huaral y Santa
- (9) A fines de junio de este año la ANAPA ha llevado a cabo su II Convención Nacional. Allí a pesar de que el problema de las CAU aparecía como parte del temario, casi ni se le trató.

pacidad de los servicios estatales para estos fines, ha propiciado la aparición de viejos y nuevos mecanismos de intermediación en perjuicio de los ingresos y la productividad de los pequeños productores agrícolas

Buena parte del activo fijo de estas empresas disueltas ha pasado, a precios de ocasión, a manos de empresarios privados para brindar servicios a sus antiguos propietarios, los comerciantes e intermediarios han elevado sus ingresos organizando la compra y venta al menudeo, el espacio para la acción de prestamistas, habilitadores y arrendatarios de tierras se amplía, la agroindustria tiene mayores posibilidades de organizar los espacios agrarios para asegurarse un aprovisionamiento de insumos, etcétera

Junto a los cambios en las relaciones sociales, la parcelación genera la necesidad de cambios en la infraestructura física y en el horizonte tecnológico de la agricultura costeña. Sencillamente, no es lo mismo producir en pocas unidades con más de medio millar de hectáreas, que en muchas unidades menores de diez Hás. Deben asimismo transformarse —entre otros— los sistemas de crédito, asistencia técnica, comercialización, distribución del agua y planificación de cultivos

Hoy día este proceso está librado a las fuerzas del mercado. Aunque es probable que se cree una nueva organización y estructura agraria en un plazo indeterminado, cuyo perfil es difícil de predecir, lo que se observa actualmente es un gran desorden con costos muy altos, en términos tanto sociales (disolución de activos físicos, deterioro de la infraestructura de riego y de servicios, etc.) como individuales (10)

Todo lo dicho hasta ahora confirma la urgencia de formular propuestas para el desarrollo de la agricultura en la costa. En un país donde la tierra es escasa y las necesidades de alimentación son tan grandes, no se puede dejar todo en manos del azar. Debemos, en consecuencia, preguntarnos por los rumbos posibles de la agricultura en la región, y por el papel de los distintos grupos sociales y modelos organizativos vinculados a esta actividad

Para esto debemos partir de algunas consideraciones que nos permitan formular una propuesta para un desarrollo acelerado y armónico de la sociedad rural costeña

En primer lugar, la Cooperativa Agraria de Usuarios (CAU), promocionada como sucesora mejorada de la Cooperativa Agraria de Trabajadores (CAT), es más un modelo virtual que una realidad concreta. Esta ha sido, hasta ahora, una forma de encubrir la fragmentación total de la tierra, en muchos lugares no existe en la práctica, y allí donde se originó con recursos suficientes para desarrollarse, está en crisis y se ha ido desfigurando hasta casi desaparecer. Lo que queda es un conjunto de pequeños agricultores familiares para quienes la CAU es sólo una referencia geográfica

(10) Los costos individuales se concentran en el periodo de transición del régimen de CAT a la sanción legal que garantiza la posesión de la parcela y en los periodos en los que por distintos motivos su producción no es exitosa

La mayor parte de estas empresas carece de vida orgánica, prestan escasos servicios a sus miembros y no reciben ni recursos suficientes ni asistencia técnico-administrativa del Estado. Esto se refleja con claridad en la pequeña dimensión y pobreza de recursos del INCOOP (Instituto Nacional de Cooperativas), que contrasta con la pretendida importancia del sector.

Por otra parte, el apresuramiento y la falta de capacidad técnica de quienes hicieron y aprobaron los cambios de modelo empresarial determinan que muchos viejos problemas hayan quedado sin solución (11), y que muchas de las CAU creadas no sean viables como empresas de servicios para pequeños productores.

En segundo lugar, la situación general del país, y la inercia burocrática, limitan la capacidad del Estado para derivar recursos humanos y económicos suficientes, en favor de cualquier programa de desarrollo en la región que pretenda ser efectivo. A esto se suma la voluntad explícita de priorizar el desarrollo agrario de la sierra.

Una situación de este tipo implica generar, en el campo, un sector social con capacidad suficiente para organizar un proyecto de desarrollo. Tal vez por esto quienes diseñan la política agraria tienden a dejar el problema de la organización de la producción de la costa en manos de los inversionistas privados.

En tercer lugar, cualquier proyecto de modernización de la agricultura en nuestros días debe sustentarse sobre la agroindustria (12). Solo así se garantiza a los productores una rentabilidad creciente, se crean las bases para la incorporación de nueva tecnología, y se aprovecha de mejor manera la fuerza laboral excedente en el campo.

En cuarto lugar, la tierra como un recurso de la naturaleza es un bien social, y además en el Perú, como muchas veces se ha dicho, es un bien escaso y estratégico, por lo tanto, su uso y su conservación, para la elevación de la productividad y el mejoramiento de los niveles de vida de quienes en ella trabajan, deben sujetarse a normas diferentes de las que existen para otro tipo de propiedad (13).

En quinto lugar, algo que muchas veces se olvida: la condición básica de viabilidad de una propuesta de desarrollo económico y social para el futuro debe definir con claridad a los sectores o clases sociales sobre los que ésta se funda. El problema creado con la parcelación no debe dejar de tomar en

(11) Nos referimos aquí a las deudas de las empresas, las transferencias ilegales de bienes, la marginación de parte de los beneficiarios, la mala distribución de las tierras, los conflictos entre socios y trabajadores eventuales, permanentes y la falta de una infraestructura adecuada a la nueva situación.

(12) Las cooperativas de producción conservaron el patrón técnico productivo de la vieja hacienda, poco hicieron para diversificar su producción y generar más puestos de trabajo y un mayor valor agregado.

(13) La Constitución en su artículo 118 establece que: Los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la nación. Los minerales, tierras, bosques, agua y en general todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por este y de su ordenamiento para los particulares.

cuenta el papel y expectativas de quienes no fueron beneficiados por la reforma agraria

PROPUESTAS

A continuación presentamos algunas propuestas que de alguna manera han sido planteadas por quienes debaten este tema

1 – Apostar a la viabilidad de la producción parcelaria tal como existe en la actualidad

2 – Impulsar el desarrollo de formas asociativas entre parceleros, en el ámbito de las tierras que fueron objeto de la reforma agraria

3 – Reforzar e impulsar los vínculos de acción comunal en el conjunto del agro costeño

Possibilidad 1 Apostar a la viabilidad de la producción parcelaria tal como existe en la actualidad

Supone renunciar a la opción asociativa. Ciertamente, una vez hecho esto es necesario definir con claridad a qué tipo de productores debe apoyar el Estado para lograr un rápido desarrollo de la agricultura, puede, entonces, dejarse todo en las manos invisibles del mercado, o plantearse una defensa de los que fueron originalmente beneficiarios de la reforma agraria

La primera opción significaría continuar con la estrategia diseñada por el régimen belaudista y la misión Reagan. La clave está en evitar, hasta donde sea posible, la intervención del Estado para rentabilizar la producción en acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda

De esta manera, en virtud de una especie de selección natural, los productores ineficientes dejarían espacio a quienes no lo son. De lo que se trata es de propiciar un desarrollo diferenciado que incrementaría los procesos de pauperización y migración del campo hacia las ciudades. Paralelamente, con seguridad se fortalecería la posición de los medianos propietarios, y nuevos capitales privados acudirían al campo

Una salida de este tipo generaría un desorden en la producción, mientras el capital logra imponerse. Al final de este proceso podría haberse realizado una concentración de la tierra, aunque no condujese necesariamente a la constitución de los latifundios de viejo tipo

Sin embargo, el carácter agroindustrial de la agricultura moderna no exige la posesión directa de la tierra. La existencia de oligopsonios y monopsonios agroindustriales es compatible con una agricultura de pequeña propiedad fuertemente subordinada a ella, la que además sirve como "colchón" para mantener altas tasas de ganancia para la agroindustria en desmedro de los ingresos de los agricultores

Una cuestión fundamental que debe responderse es ¿cuál es la capacidad de esta nueva burguesía agraria para organizar la agricultura de la costa? ¿Cuáles son las condiciones que ella exige para hacerlo? ¿Cuál sería

el costo social de esta opción? Sobre esto no tenemos respuestas definitivas, pero dada la situación del país es indudable que las diferencias económicas y sociales generadas requerirían, como en el caso chileno, de un Estado dictatorial

Otro camino dentro de esta posibilidad para lograr el mejor desarrollo de la agricultura en lo que se ha venido llamando el área reformada, depende de la capacidad del Estado para reemplazar todo aquello que las empresas asociativas han dejado de hacer, y

- garantizar el funcionamiento de una estructura de riego adecuada a este nuevo sistema de explotación,
- organizar un sistema de comercialización y almacenamiento de insumos y de productos capaces de rentabilizar la pequeña producción familiar,
- mantener el apoyo crediticio a bajas tasas de interés, desarrollando una infraestructura nueva para satisfacer los nuevos requerimientos logísticos,
- montar un eficiente sistema de seguridad social para el campo,
- ampliar el actual servicio de maquinaria agrícola,
- montar un servicio de asistencia técnica de mayor envergadura, capaz de responder a la dispersión de la demanda,
- asegurar la participación de este sector en los organismos de concertación agraria

Esta salida tiene como limitación fundamental renunciar a las posibilidades de otorgar apoyo estatal a otro tipo de productores. Un proyecto de este tipo consumiría una gran cantidad de energía estatal, y dejaría fuera de juego a los otros grupos de pequeños agricultores, minifundistas y eventuales. Y dejaría además espacio para el desarrollo de una fuerte burguesía agraria productora y agroindustrial que subordinaría a los parceleros en acuerdo a sus particulares intereses

Otro de los problemas a enfrentar aquí se deriva de la nueva estructura de tenencia de la tierra. En este sentido deben resolverse algunas preguntas: ¿debe congelarse la actual estructura de tenencia?, si es así, debe prohibirse tanto el fraccionamiento de la propiedad como las transferencias de tierras, sean éstas internas (dentro del área reformada) o a terceros, ¿debe tenderse a la formación de unidades de tamaño óptimo?, entonces, ¿cuál es ese tamaño?, y ¿cómo se va a conducir esta diferenciación inducida?

Respecto a esto último, pueden presentarse grandes dificultades. En los espacios de pequeña agricultura un control de las transferencias de tierra es muy problemático, por lo que por lo general las transacciones se hacen informalmente. Hasta donde se conoce, una forma potencialmente exitosa de enfrentar este asunto es disponer bajo qué forma o a quién debe entregarse la tierra en cuestión, y crear entidades fiscalizadoras de su cumplimiento con participación campesina

Por último, queda por descontado que en ambos casos debe continuarse con el cambio de modelo empresarial, aunque implique modificar sus

procedimientos para que los estudios sean realizados de la mejor manera posible

Posibilidad 2 Impulsar el desarrollo de formas asociativas entre parceleros, en el ámbito de las tierras que fueron objeto de la reforma agraria

Optar por una salida promotora de la asociación debe pasar por la evaluación de las actuales formas existentes, así como elaborar criterios y normas que dinamicen y flexibilicen su funcionamiento empresarial

Al igual que en la situación anterior, debe continuarse con el cambio de modelo empresarial, y aceptarlo, siempre y cuando el cambio resulte en la **formación** de otro tipo de empresa asociativa Además, deben revisarse todos los casos de parcelación, no para eliminarlos, sino para ver hasta dónde pueden recrearse nuevas formas de cooperación, teniendo en cuenta la libertad de asociación

No debe dejarse de lado tampoco el problema de las CAT, muchas de las cuales, a pesar de su falta de viabilidad absoluta, no pueden convertirse en CAU, por los límites que plantea la relación hombre/tercera, sin generar minifundios

De este modo, allí donde puedan crearse empresas de servicios múltiples para los parceleros, apoyarlas, y allí donde sólo puedan existir aquéllas con capacidad de organizar algún aspecto de la producción, también apoyarlas Y seguramente siempre habrá espacios de antiguas cooperativas definitivamente ganados a la producción individual Estos sumarán sus destinos al del resto de minifundistas, y en el mediano plazo, por su ubicación y calidad de sus tierras, serán absorbidos por algunos pequeños o "medianos" propietarios

Probablemente la mayor parte de estas empresas serán de servicios y no lograrán otra cosa que rentabilizar la producción individual Sin embargo, al sumarse, estas unidades se colocan en pie de igualdad con otros medianos propietarios, y logran una mejor inserción en el mercado capitalista Solamente en algunas de ellas será posible, en un plazo mayor, una reintegración de la tierra

Una opción de este tipo deberá tener en cuenta también la especificidad de los valles, o la ubicación de las tierras De modo que allí donde el recurso agua sea más escaso, y donde es necesario controlar una infraestructura mínima que garantice la repetición de los ciclos agrícolas, deberá implementarse un tipo de empresa que, para asegurar la sobrevivencia de los parceleros, debe intervenir más en la forma como se produce (para elevar la capacidad productiva del conjunto de sus miembros), y también ser capaz de poner restricciones sobre el proceso productivo (p.e. decidiendo qué cultivos son procedentes y en qué áreas pueden cultivarse con menor riesgo, fiscalizando el uso del crédito, la aplicación de fertilizantes y pesticidas, para que éstos se hagan con la oportunidad necesaria para elevar su eficacia, etc)

Este último tipo de empresa a fomentar desde el Estado, deberá contar

seguramente con mayores incentivos, además de dispositivos orgánicos que garanticen la mayor y mejor participación de sus miembros en las decisiones cooperativas. Así, a diferencia del modelo anterior, ésta se acerca más a una cooperativa de producción.

Es necesario también considerar las dimensiones de una empresa de este tipo. La experiencia de otros países (como Taiwán, Corea, Nicaragua, España, Israel, etc.) señala que las muy grandes no funcionan. Combinar participación, disciplina interna y eficiencia empresarial es un reto difícil, pero por lo general las cooperativas pequeñas de entre quince y cincuenta familias y no mayores de 300 Hás. han resuelto mejor sus problemas.

Finalmente, a diferencia de la situación anterior, la supervivencia de los parceleros no dependerá básicamente del Estado y sus instituciones burocráticas para garantizar el funcionamiento de este sistema, pero por eso mismo la responsabilidad en la organización de las nuevas empresas que se creen será mayor.

Posibilidad 3 Reforzar e impulsar los vínculos de acción comunal en el conjunto del agro costeño

Es posible dar beneficios mayores a las CAU y a otras formas de acción comunal que asuman colectivamente el crédito, la comercialización de productos e insumos, y la prestación de servicios. Prioridad en la asistencia técnica, garantías de compra, servicio de transporte, etcétera.

Pero lo anterior no es suficiente. quedan fuera de la política los campesinos pobres de la región, los pequeños propietarios individuales, los eventuales sin tierras, y también los medianos propietarios. Al menos la mitad del espacio agrario y el 80% de las unidades productivas no está comprendido.

En este sentido un proyecto alternativo de desarrollo agrario debería contemplar a estos sectores, alentando la formación de asociaciones para la producción, y creando un sistema de preferencias para la transferencia de la tierra, cuyo objetivo central sea eliminar el minifundio, lograr una distribución más justa de ella, y asegurar su uso más productivo.

Pero, la rentabilidad y el crecimiento de la agricultura dependen cada vez más de la incorporación de alta tecnología y de su vinculación con la agroindustria. Y las claves de este desarrollo no son accesibles a la absoluta mayoría de los productores.

Simultáneamente, entonces, debe procurarse un desarrollo agroindustrial con la participación de los productores directos tanto en la gestión como en la propiedad de éstas. Aquí el mantenimiento de las CAT y la formación de nuevas empresas agroindustriales de los productores, jugarán un papel importante (14).

Ambas cosas significan una profundización de la reforma agraria, e

(14) En gran medida el fenómeno del minifundio y el problema de los eventuales sin tierras es producto de la incapacidad del sistema para cumplir con el objetivo de pleno empleo.

implican, entre otras cosas, poner límites a la propiedad individual, desarrollar una estrategia de ocupación de las tierras actuales y las nuevas, y crear mecanismos para la participación de los productores en la propiedad de las agroindustrias existentes y en las que se creen

Una opción de este tipo requiere tanto de una gran participación del Estado como del apoyo efectivo de los grupos sociales mayoritarios en el campo

En resumen, la nueva situación generada por la "reestructuración" del agro asociativo demanda de un nuevo rol del Estado, y exige un compromiso de todas las fuerzas sociales que están por la construcción de una vía de desarrollo capaz de combinar las necesidades de mejoramiento de los ingresos y condiciones de vida de los productores directos, y al mismo tiempo impulsar una agricultura moderna con altos niveles de productividad. Que el Estado prescinda de una política, dejando actuar libremente al mercado en esta área, significa elevar, en un no muy largo plazo, el nivel de los conflictos sociales y una contribución en favor de la violencia y la inestabilidad política