
Editorial

El tiempo transcurrido desde agosto de 1990 –inicio de la administración presidencial del ingeniero Alberto Fujimori– ha estado signado por la aplicación de una política de ajuste económico. Ese mes se dictó una serie de medidas –complementadas en diciembre– tendientes a realinear los precios más importantes de la economía, detener la inflación, reducir el gasto público para reordenar el aparato productivo y crear las condiciones para aumentar su eficiencia y competitividad. Se inició, al mismo tiempo, una estrategia para reinsertar al Perú en el sistema financiero internacional.

Focalizadas las energías del gobierno en la política macroeconómica de ajuste, el espacio para el desarrollo de políticas sectoriales ha sido bastante limitado. En principio, y en esto era enfático el primer ministro de Agricultura del régimen, Carlos Amat –quien renunció el mes de noviembre–, el ajuste debía beneficiar al campo. Se terminaría la protección indiscriminada al consumo urbano, evitando que las importaciones baratas de alimentos desplacen a sus equivalentes nacionales; y se establecerían precios reales para los productos agrarios, eliminando los subsidios al consumo y a la producción, que durante tanto tiempo han sacrificado los ingresos de los productores agrarios. Las industrias regionales relacionadas con la actividad agropecuaria reaparecerían o crecerían y el patrón de consumo se haría más nacional, abriéndose la posibilidad de incrementar las exportaciones agrícolas no tradicionales. En pocas palabras, aumentaría la rentabilidad de la agricultura, y con ella mejorarían los ingresos y los servicios al productor. Estos resultados se verían en el largo plazo.

Sin embargo, como escribe Bruno Revesz (*Actualidad Económica*, N° 119), para ser coherente este discurso debía también plantear las condiciones para el mantenimiento de esta propuesta pro agraria durante diez o quizá veinte años. Entre ellas, la necesidad de iniciar una nueva es-

trategia de industrialización que no se sustente sobre alimentos e insumos artificialmente baratos y bajos salarios; y el mantenimiento de ciertos parámetros de estabilidad en la conducción de la tierra, en beneficio de la mayor parte de la población que depende de la agricultura, es decir, de los pequeños agricultores y los campesinos.

Paralelamente, también debían enfrentarse las exigencias de corto plazo planteadas por la campaña agrícola iniciada en agosto. Esto era tanto más urgente cuanto los resultados de la gestión productiva anterior mostraban una fuerte caída del sector, producto de la sequía y la política inconsistente, sobre todo en su última etapa, del gobierno de Alan García. Aquí la falta de claridad en el manejo macroeconómico, y de un programa o plan de acción claro, entrampó las posibilidades de atender las demandas de los agricultores y campesinos que se disponían a sembrar. Y en este trajín el ministro del largo plazo y su equipo renunciaron, y fue sustituido por la pálida figura del ingeniero Ross Link, compañero de estudios del presidente Fujimori.

Veamos por ahora, sintéticamente, lo ocurrido en los primeros seis meses del gobierno de Fujimori, tomando como referencia los temas en debate: el crédito agrario, la política antioceánica, la importación de alimentos, el carácter de la propiedad agraria y la política de precios.

El inicio de la campaña agrícola estuvo marcado por la demora del crédito y de las lluvias, afectando el normal desarrollo de las siembras.

El Banco Agrario del Perú (BAP) retrasó notablemente la aprobación de los créditos, quedando claro que el financiamiento público iba a ser mínimo. Se sostuvo entonces que ésta fue una de las razones que motivaron la salida del ministro Amat, ya que si la política adoptada aumentaba la rentabilidad de la agricultura, como él aseguraba, no había razón para no transferir dinero al BAP. Pero al parecer los técnicos del Banco Central de Reserva (BCR), aferrados a la seguridad de la ortodoxia y temerosos del fantasma alanista, consideraron que tal medida sería inflacionaria, mostrando su escepticismo respecto a que la rentabilidad del agro sería suficiente como para pagar el capital y los intereses. Más allá de criterios políticos y sociales que lleven a considerar la necesidad del riesgo inflacionario, lo actuado en materia agraria llevaría a confirmar los temores de los ortodoxos del BCR.

Mucho se ha discutido sobre la falta de recursos del BAP y de sus efectos sobre la agricultura. Una revisión de las cifras concedidas por la banca de fomento y la privada permiten estimar en 210 millones de dólares los fondos disponibles para toda la campaña, lo que equivale al 70% de lo dispuesto en la campaña 1989-90. El BAP se comprometió a prestar 166 millones de dólares, de los cuales habría adelantado 100 millones a diciembre de 1990. Paralelamente, la banca privada destinó al sector agrario un monto similar al de la campaña anterior, 52 millones de dólares, equivalentes al 25% de sus colocaciones (superando en 10 puntos lo exigido por la ley).

Previsiblemente, las hectáreas aviadas han sido menores. El BAP informó que hasta diciembre se habían financiado 340 mil hectáreas, apenas el 42% de lo programado durante la gestión de Carlos Amat y el 30% del área financiada en 1987. Los montos entregados por hectárea no cubren los costos de producción. Es ilustrativo que los propios cálculos del BAP indiquen que los costos de una hectárea de algodón no podrán ser cubiertos en más del 60% si se mantienen los precios actuales. A pesar de estas dificultades, poco se está haciendo para articular una política de precios que evite o disminuya los riesgos de pérdidas de los agricultores, y no se ha discutido seriamente sobre la necesidad de renovar los criterios de préstamo según regiones y formas de producción (tema tratado por Javier Alvarado en esta edición)

Por otra parte, las perspectivas de una mala campaña que, según los datos oficiales, sería tan aguda como la del año anterior —a pesar de haberse superado una grave sequía—, han conducido al gobierno a plantear un programa de importaciones que cubra los déficits internos de producción. Conviene entonces preguntarse por el efecto de estas medidas sobre los precios internos y rentabilidad de aquellos productos similares o sustitutos

Antes de su renuncia, el ministro Amat había presentado una propuesta de aranceles para productos agrarios —más elevados que los que posteriormente se aprobaron— que haría juego con una banda de precios que se elaboraría posteriormente. La idea de fondo era que ambos iban a desempeñar esta vez un rol protector de la producción interna. Sin embargo, la desprotección aún se mantiene (como muestra el artículo de Walter Ramírez) y probablemente no se corrija plenamente, aun cuando se supere la sobrevaluación de nuestra moneda (improbable en el corto plazo, como lo muestran las experiencias de Argentina, Brasil y Bolivia en América Latina). El discurso sobre las posibilidades de una agroindustria regional queda desbaratado con esta realidad. Los campesinos, ya fuertemente golpeados por las medidas de ajuste y aún no repuestos de los efectos de la sequía de la campaña pasada, encontrarán precios exageradamente bajos para los productos importados —con un dólar devaluado y con aranceles que no neutralizan los subsidios otorgados por los gobiernos de los países de origen— que computen con la producción nacional.

La política de crédito restrictiva y la insuficiente protección arancelaria a la agricultura han servido de base firme para quienes argumentan en favor del continuismo de una política agraria sesgada en favor de intereses urbanos e industriales. Durante décadas se han tejido relaciones, formado empresas públicas y privadas, orientado inversiones y sistemas de comercialización que contribuyen a distorsionar las relaciones de precios agrarios e industriales y han afectado los patrones de consumo en favor de una creciente dependencia alimentaria del exterior.

Esta maraña de intereses se expresa en argumentos que aparecen encubiertos bajo el manto de la defensa del bien público: evitar el

desabastecimiento de alimentos y mantener el orden social, problemas que no han dejado de aumentar aun cuando las importaciones no han cesado de crecer. Más recientemente se ha decidido recomponer el Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA), creado en febrero de 1986, resurgiendo así una política de precios de garantía que había sido desechada en agosto de 1990. Este fondo se formará aprovechando la diferencia entre los precios nacionales e internacionales, y gravando las importaciones privadas. Se espera obtener un monto cercano a los 50 millones de dólares con las importaciones aprobadas hasta el momento.

Se trata, pues, del mantenimiento de una política ya tradicional. El Estado decidió destinar 80 millones de dólares a la importación de arroz y trigo, y al mismo tiempo abrió las posibilidades a la importación privada, sin considerar destinos alternativos de los fondos públicos en fomento de la producción nacional. El destino del FRASA para apoyar principalmente los precios agrícolas, sin embargo, no es en absoluto seguro. Varias voces indican que servirán para aumentar los créditos agrarios, para pagar a los arroceros de la selva, además de servir para manejar un sistema de precios y, aunque no se menciona, este dinero puede también garantizar las planillas del sector, o ir a cubrir parte de los pagos por deuda externa.

Pero suponiendo que este dinero se destine a un sistema de precios de garantía, no sabemos todavía sobre qué productos, en qué regiones y cómo se aplicarían. Recordemos que durante el régimen aprista el aparato público resultó poco eficiente en el manejo de estos fondos—180 millones de dólares en 1987—, los que fueron concentrados para subsidiar el consumo del arroz. Por otra parte, la recaudación se distribuye a lo largo del año, sin que necesariamente coincidan la disposición de fondos con las necesidades de los productores.

Pero, puesto que importar permite controlar los precios de los alimentos en circunstancias en las que el gobierno se ha comprometido a mantener una política de salarios bajos y la recesión y disminución en el gasto público apuntan hacia una mayor caída del empleo, el FRASA presumiblemente será utilizado para subsidiar el consumo —y así reducir las tensiones sociales— y no la producción.

Lo que está sobre el tapete son dos políticas y dos juegos de intereses contrarios: una que mantiene los lineamientos que en parte definían la política aprista de intervención estatal en la economía, y otra que alienta las expectativas de los inversionistas privados por la liberalización de la economía. La escasa competitividad de la agricultura nacional —máxime con la existencia de un dólar barato— y la reducción de la oferta nacional son poderosos incentivos para que el sector privado reclame para sí la libre importación. En este contexto no son sorprendentes las exigencias de los importadores privados de que ENCI y ECASA sean liquidadas.

La disminución de los ingresos de campesinos y pequeños productores puede tener como resultado una mayor inestabilidad social en el campo,

con el consecuente aumento de la violencia y sus propugnadores que encontrarán mayor fundamento para destruir las esperanzas en la democracia

Otro tema que ha concitado debate en estos meses ha sido el de la propiedad agraria. El registro de predios rurales (D S 026-90-VC), promovido por el Instituto Libertad y Democracia (ILD) y promulgado por el Ministerio de Vivienda y Construcción constituye, al facilitar la hipoteca y como sostiene Guillermo Figallo en esta edición, un paso más para el abandono de los principios que el Derecho Agrario establece sobre la seguridad de la tenencia y posesión de las tierras en manos de los actuales pequeños propietarios y campesinos. El argumento en favor de la hipoteca que con mayor frecuencia aparece en la discusión suscitada por el reglamento, se relaciona con la participación de la banca privada en el financiamiento de la actividad agropecuaria. Se sostiene que la hipoteca de tierras es el único mecanismo para que los capitales acudan en masa al campo. Ello, sin embargo, no parece ser cierto, pues la banca privada aparece poco interesada en acumular tierras y está dispuesta a contar con otras garantías. No obstante puede ser un mecanismo importante para los prestamistas informales, quienes se han multiplicado dados los recortes financieros del Banco Agrario. Es probable que el aumento de la inseguridad jurídica sobre la tierra en un contexto gravemente recesivo conduzca a un rápido recambio de propietarios y al desarrollo de un mercado de tierras especulativo.

Un último tema que de seguro será el centro de la política agraria para la selva y ceja de selva, es el de la "doctrina Fujimori frente al narcotráfico", desarrollada con la asesoría del influyente ILD. Este pronunciamiento ha sido acompañado con el nombramiento de Ann Wroblewski, quien fue subsecretaria de Estado sobre drogas en Estados Unidos, como asesora presidencial en esta materia, y con la creación —en diciembre de 1990—, por D S 158-90 PCM, de la Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo (AADA), cuyo propósito es iniciar un programa de sustitución de la coca.

Las posibilidades de que el éxito acompañe a la propuesta de cultivos sustitutorios son pocas, pues dependen fundamentalmente de su rentabilidad. Siendo la política agraria funcional a la recesión, como hemos apreciado, las condiciones para que ello ocurra son remotas. Al contrario, favorece la expansión del cultivo de coca al quitarle rentabilidad a los productores de maíz duro y arroz en la selva y ceja de selva. Adicionalmente, el programa de sustitución supone dos complementos: uno burocrático —el previo registro y titulación de los miles de productores (las cifras estiman como mínimo 60,000 familias) que actualmente siembran cerca de 230 mil hectáreas de hoja de coca, y otro político-militar —aislar a los productores de hoja de coca de los narcotraficantes y terroristas que controlan su comercio. Y aun cuando todavía no hay estimaciones sobre los fondos necesarios, ellos son lo suficientemente grandes como para que

el Estado peruano no pueda comprometerse a solventarlo con sus magros ingresos

Hasta ahora la suma de desaciertos es mayor que la de aciertos, ello provoca un aumento de la desconfianza y un resurgimiento de las tendencias disolventes del precario orden actual. Esto no es otra cosa que la constatación de que nos encontramos en medio de una crisis de reproducción social.

Los efectos de las deficiencias de las políticas sectoriales definidas hasta ahora se traducen en las expectativas que se tienen sobre los resultados de la campaña. En noviembre los agricultores habían sembrado 14.4% menos área que en el mismo período de 1989, por lo que se espera una caída del PBI sectorial estimada entre -10% y -3%. Estas cifras, aunque dramáticas, no son necesariamente definitivas. La situación puede todavía mejorar o empeorar en el transcurso de la campaña. Los problemas principales son ahora la productividad física y económica, el abastecimiento interno y la campaña chica del segundo trimestre de 1991.

Enfrentar adecuadamente esta situación requiere de voluntad, imaginación, diálogo permanente con las organizaciones de productores y eficiencia en el manejo de los pocos recursos públicos. Cualidades que el gobierno aún debe desplegar.

El Consejo Editorial