
Editorial

Existe un evidente y peligroso divorcio entre las opciones del actual gobierno y la extremada gravedad de la situación política y social. La violencia en la sociedad rural se ha extendido significativamente, y ya no se circunscribe a algunos lugares de la sierra y de la selva. Actualmente existen 88 provincias (sobre un total de 153) en estado de emergencia militar, la mayor parte de ellas eminentemente rurales. Los índices de pobreza alcanzados no tienen precedentes en la historia moderna del país: se estima que el 96% de la población rural del país es pobre¹. La violencia y la pauperización se extienden también en los valles costeros, los que hace no mucho eran considerados inmunes al asentamiento de grupos violentistas, dado su grado de desarrollo relativo.

Así pues, las estrategias de desarrollo rural deberían estar encaminadas tanto a un progreso económico altamente redistributivo como a lograr la pacificación. Son contrarias a estos objetivos las estrategias económicas discriminatorias, que se sustentan en reducidos núcleos de la actividad económica y que benefician a segmentos minoritarios de la población, contribuyendo a agudizar la pobreza y la violencia. Aun si los indicadores macroeconómicos mostrasen signos de recuperación, en una afirmación de optimismo, es previsible que la mayor parte de la población y sectores importantes del aparato productivo quedarían marginados de sus beneficios.

En los últimos meses el Poder Ejecutivo ha emitido un conjunto de normas que intentan redefinir el marco económico e institucional del sector agrario. Su trascendencia va más allá de la influencia inmediata en los resultados cuantitativos de la campaña agrícola. Detrás de las normas

1 Según el Proyecto regional para la superación de la pobreza. Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1990.

están las opciones políticas que buscan reorientar el sentido del desarrollo agrario y los sujetos y grupos socioeconómicos en función de cuyos intereses éste se define. Mucha agua ha corrido bajo los puentes desde que el gobierno presidido por el general Juan Velasco Alvarado ejecutó una reforma agraria que debía convertir a las empresas asociativas y a sus socios cooperativistas en los impulsores de la actividad agropecuaria.

Un primer grupo de medidas promulgadas por el gobierno del presidente Alberto Fujimori concierne a las importaciones de alimentos e insumos para la agroindustria. El tema es importante por diversas razones. Durante la década de los 80 las divisas utilizadas para importar alimentos e insumos para la agroindustria han bordeado los 400 y 500 millones anuales respectivamente, constituyendo una presión sobre la balanza comercial. Por otro lado, el subsidio a las importaciones—directo o a través de un dólar artificialmente devaluado (MUC)— ha sido una política casi permanente de los gobiernos de Fernando Belaúnde (1980-85) y de Alan García (1985-90). Estos subsidios se suman a los que los propios gobiernos de los países exportadores transfieren a sus productores, creando graves distorsiones en los mercados internacionales de productos básicos². Adicionalmente, varios estudios mostraron que los bajos precios de los productos importados presionaban hacia abajo los precios de algunos importantes productos domésticos. Las consecuencias de esas políticas de importaciones fueron, pues, la consolidación de la dependencia alimentaria, la inhibición de la producción doméstica de productos sustitutos y el fortalecimiento de una agroindustria oligopolizada.

El rechazo de los productores agrarios y de una parte importante de la opinión pública a las importaciones, juzgadas como excesivas, estimuló a los principales candidatos a las elecciones presidenciales del año pasado a prometer eliminar esos subsidios. Este es uno de los pocos ofrecimientos del candidato Fujimori que el presidente Fujimori ha cumplido.

Pero los efectos de la eliminación de los subsidios han sido en parte neutralizados por el mantenimiento de una tasa de cambio baja, inferior a la inflación. Aun con la fijación de los aranceles de importación en 15%, establecidos en marzo de este año, los precios de los productos importados son por lo general bastante menores que aquéllos equivalentes producidos en el país. En razón de ello, al poco tiempo se estableció una sobretasa para los productos importados a partir de una tabla de precios internacionales. La sobretasa es mínima o inexistente si el precio internacional de un producto en un momento dado es alto, siempre según la tabla, a medida que los precios internacionales bajan, se elevan también las sobretasas. El propósito de tal medida es empujar a los productores a alinear sus costos al nivel de los costos internacionales.

Al mismo tiempo, otras disposiciones legales han liberalizado la comercialización interna y externa de todos los productos, suprimiéndose,

2 La discusión sobre este punto es abordada en esta edición en el artículo de Boris Marañón

en el caso de las importaciones, las cuotas —que eran de alguna manera definidas en los Planes Anuales de Importaciones elaborados por el Ministerio de Agricultura— y eliminándose el monopolio que detentaban las empresas estatales sobre la comercialización de algunos productos esenciales, en particular la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) y la Empresa de Comercialización del Arroz (ECASA)

Aun cuando las medidas reseñadas son recientes, se pueden ver ya algunos resultados. Es particularmente notoria la desordenada importación por empresas privadas, algunas de ellas ya involucradas en la agroindustria y/o en la comercialización interna de alimentos. Parece ser que, siguiendo la estructura oligopólica de la gran agroindustria tradicional, también las importaciones van siendo asumidas por grupos oligopólicos. Esta estructura distorsiona uno de los objetivos de la liberalización del comercio, que es la reducción de los precios y el consiguiente beneficio de los consumidores, dado que en la práctica existe escasa competencia entre las empresas importadoras.

La saturación del mercado con algunos productos importados al amparo de la liberalización ha agravado la situación de muchos productores. Es el caso principalmente de los arroceros de selva, durante largos años dependientes de las adquisiciones de ECASA —y víctimas de los ajustones fiscales que repercuten en esta empresa—, gravemente perjudicados por la destrucción de las carreteras y los efectos boicoteadores del terrorismo. Su aislamiento respecto del gran mercado costeño se acentúa con la libre importación de arroz. El estrangulamiento económico de los arroceros está reforzando la expansión del cultivo de coca como una alternativa de ingresos. Es por lo menos paradójico que estas tendencias ocurran cuando simultáneamente el gobierno acuerda con los Estados Unidos una estrategia antidrogas en la que el instrumento central es la sustitución de la hoja de coca por otros cultivos.

Un segundo orden de medidas definidas por el actual gobierno concierne a la supresión de los subsidios.

Los intentos, desde agosto del año pasado, por cerrar la brecha fiscal, han determinado la eliminación de los subsidios a la agricultura. Una de las causas de la debacle fiscal en los últimos años del gobierno aprista fueron los masivos subsidios canalizados de diferentes maneras: dólar subvaluado para las importaciones destinadas a la agroindustria oligopolizada, precios de refugio, abaratamiento artificial de insumos químicos y créditos con tasas negativas de interés.

Los subsidios, supuestamente beneficiosos para productores y consumidores, tuvieron efectos contradictorios. Por un lado, según algunos estudios evaluativos, tendieron a favorecer a los consumidores de altos y medianos ingresos y a los productores que ya tenían ventajas relativas en el mercado y que accedían masivamente a los insumos químicos y a los créditos del Banco Agrario (alrededor del 25% y 12%, respectivamente).

Pero aun los efectos de los subsidios canalizados directamente a los productores fueron neutralizados –salvo en 1986 y 1987– por el deterioro relativo de los precios agrícolas

Este deterioro de los precios agrícolas continúa. Según Cuánto, entre fines de enero de 1990 y marzo de 1991 el índice de precios de los alimentos decreció en 34% respecto del índice general de precios. Mientras tanto, los costos sufrieron un incremento mayor, en parte por la supresión de los subsidios transferidos vía tasas negativas de interés y precios de los insumos

Con precios en baja relativa y costos en alza, los márgenes de rentabilidad de la actividad agropecuaria se deterioran aún más. A ello hay que agregar los costos adicionales originados por las vías de comunicación en extremo deterioradas, particularmente para los productores más alejados de los grandes centros de consumo

Por otro lado, los cultivos de exportación, cuyos precios son determinados por el mercado internacional, sufren otro problema: el de la subvaluación del dólar

En este contexto, la política gubernamental introduce un nuevo motivo de inseguridad: el de la posesión de la tierra. Los decretos supremos 011 y 018, expedidos por el Ministerio de Agricultura, liberalizan el mercado de tierras, generalizan la hipoteca y el arrendamiento, y autorizan a las sociedades anónimas a ser propietarias de tierras. Aunque mantienen los límites inafectables fijados por la ley de reforma agraria de 1969, la amplían hasta las mil hectáreas para los inversionistas que habiliten nuevas áreas con obras de irrigación

La explicación oficial a estas medidas, que modifican sustancialmente las normas que encuadraban desde hace dos décadas las condiciones de la tenencia, es que la reafirmación de todos los atributos de la propiedad privada –derecho de uso, usufructo y disposición– es indispensable para una reactivación de la actividad agropecuaria. Antes de la promulgación de los decretos mencionados se había dado un reglamento de titulación de predios rurales, con el argumento de que la falta de títulos de propiedad de un gran número de productores agrarios impedía su desenvolvimiento adecuado en una economía de mercado

El argumento según el cual hay una vinculación causal entre el pleno ejercicio de los atributos de la propiedad, la seguridad sobre la tierra –la que se lograría gracias a la titulación– y, por tanto, el mejor desenvolvimiento económico de los productores, es el sustento de la nueva política sobre tenencia de la tierra. Pero además de que no hay una demostración sobre tales relaciones causales, la nueva normatividad tiene efectos diferentes según el tipo de productores. La eliminación de restricciones en las transferencias de predios rurales, el que las sociedades anónimas puedan ser propietarias de tierras, la posibilidad de concentraciones territoriales superiores a los límites definidos por la ley de reforma agraria y la

eliminación de la exigencia de la conducción directa han sido exigencias de los inversionistas agroindustriales y de algunos sectores de empresarios agrarios, y no reportan ninguna ventaja a la inmensa mayoría del millón y medio de poseedores de predios rurales del país

Por el contrario, la competencia por acceder a tierras fértiles, facilitada con la liberalización, pone en situación de riesgo a la pequeña agricultura asentada sobre dichas áreas. La prolongada crisis económica, el recorte de subsidios y la reducción dramática de los préstamos del Banco Agrario han forzado a millares de pequeños agricultores a diferentes formas de arrendamiento y de dependencia de habilitadores. En este contexto, la hipoteca como condición para obtener créditos y la posibilidad irrestricta de arrendamiento constituyen factores de riesgo, como lo confirman las escasas encuestas de opinión realizadas entre pequeños agricultores.

Por otro lado, los campesinos de las comunidades de varias regiones del país han expresado su temor de que la nueva legislación debilite el carácter proteccionista de la Constitución de la república, que garantiza la intangibilidad de las tierras comunales, y exigen que se haga explícita la exclusión de las comunidades del alcance de las nuevas normas. El temor es fundado, pues la Constitución es sistemáticamente violada por el Ejecutivo, y en los últimos años el orden jerárquico de las leyes ha sido trastocado. Si bien las tierras de las comunidades de la sierra son por lo general de escaso interés para potenciales inversionistas, dada su calidad, deficiente articulación vial y, más recientemente, por la violencia política, no es el caso de las tierras eriazas comunales de la costa, susceptibles de ser irrigadas. En efecto, uno de los temas debatidos con mayor intensidad a propósito de la ley de comunidades aprobada en 1987 fue el del derecho de las comunidades sobre las tierras eriazas.

Queda por tanto en evidencia que la liberalización del mercado de tierras responde a las exigencias de los inversionistas en la agroindustria de exportación, a costa de generar sentimientos de inseguridad a la mayoría de pequeños productores, fomentando el clima de tensión social que se va extendiendo al conjunto de la sociedad rural.

En la práctica, el gobierno ha ido definiendo no una sino varias políticas agrarias. La apertura del mercado de tierras previsiblemente tendrá un impacto mayor en la costa que en las otras dos regiones naturales, pues es en aquélla donde las inversiones son, en términos generales, más rentables. Las opciones por alternativas crediticias al Banco Agrario serán también relativamente más asequibles en la costa, tanto por la mayor rentabilidad como por el menor riesgo que implica una agricultura de riego. La liberalización de los precios tenderá, asimismo, a afectar negativamente menos a los agricultores costeños dadas sus mejores productividades. Y en la costa la mejor situada para desenvolverse en las nuevas condiciones es la agricultura empresarial, pero sobre todo la agroindustria de exportación.

El productor campesino de la sierra, mayoritario entre los productores de la región, está especialmente marginado de esta política agraria. Sus condiciones de producción lo sitúan en una posición particularmente frágil frente a la liberalización, pues sus posibilidades de ser competitivo en las nuevas condiciones son lejanas, más aun con un mercado recesivo. Región poco atractiva para inversiones privadas, requeriría de ingentes recursos públicos para servicios, transferencia de tecnologías e inversiones en infraestructura que, a lo largo del siglo, se han concentrado en la costa y sin los cuales se mantendrán grandes desventajas acumuladas. Recursos que no sólo son escasos actualmente, sino que se destinan a otras prioridades de acuerdo a las opciones del gobierno. Los esfuerzos gubernamentales respecto de esta región, particularmente en el centro y sur, se destinan a una lucha militar antiusubversiva que deja al margen tanto propuestas de desarrollo como el respeto a los derechos humanos.

Las acciones contra la producción de la hoja de coca y el terrorismo dominan las iniciativas gubernamentales en la selva. Para estos fines el gobierno peruano y el estadounidense firmaron, en mayo, un convenio sobre la política de control de drogas y desarrollo alternativo, que centra su estrategia en la titulación de los productores para hacer posible la sustitución de cultivos (esencia de la "Doctrina Fujimori"). Aun cuando se está a la espera de la firma de acuerdos específicos complementarios que permitirán iniciar las acciones concertadas, existen graves obstáculos que cuestionan la posibilidad de una sustitución masiva y exitosa.

La primera es la capacidad del gobierno de lograr el compromiso real de los productores. Ello plantea problemas de representatividad y de disposición de las organizaciones de cocaleros, las que, por lo demás, tienen una experiencia negativa, generadora inevitablemente de desconfianza, de la presencia militar en las zonas productoras. El segundo gran obstáculo es la presencia de los grupos políticos armados, que controlan varios poblados y mantienen una importante influencia en las áreas rurales.

A estos problemas se agregan los de orden económico. Aun cuando se desconocen cifras sobre los costos de la sustitución, los ofrecimientos hechos por funcionarios norteamericanos son irrisorios. Aún no parecen existir estudios sobre la factibilidad técnica de la sustitución, los mercados potenciales para los nuevos cultivos y los márgenes de rentabilidad esperados. Finalmente, ante una infraestructura vial destrozada y constantemente amenazada por los grupos armados, el problema del transporte es de primera magnitud.

Es urgente preguntarse sobre las posibles consecuencias de estas políticas. Uno de los problemas más graves que vive el país es el de las tendencias a su fragmentación. ¿En qué medida puede considerarse que las políticas reseñadas contribuyen a impulsar estas tendencias?

El Estado juega, a este respecto, un papel importante. El Estado peruano ha ido perdiendo sus capacidades para el ejercicio del control territorial, de cumplimiento de sus funciones administrativas y de atención a las demandas elementales de la sociedad, trasladando a ésta la responsabilidad de su reproducción social (en los hechos, por ejemplo, se va eliminando la gratuidad de la enseñanza y de los servicios de salud). El mismo monopolio de la violencia, propio de un Estado, ha sido quebrado no sólo por el desarrollo de fuerzas armadas subversivas y de narcotraficantes, sino por ejércitos privados formados por un proceso de privatización de la seguridad pública. Grupos empresariales deben operar con centenares de guardias de seguridad contratados, y han proliferado las agencias privadas que alquilan los servicios de hombres armados para el cuidado de áreas urbanas residenciales y centros de trabajo. El mismo gobierno, en una concepción errada de hacer participar a la población civil en la lucha antisubversiva, forma y arma a rondas campesinas sujetándolas a la dirección de las fuerzas armadas, militarizando a una parte de la sociedad civil.

Por otro lado, el gobierno, en su intento de reestructurar el aparato estatal, prioriza la reducción de sus costos cesando a funcionarios y empleados públicos –muchos de los más capaces son los primeros en renunciar acogiéndose a los programas de incentivos– y comprimiendo los ingresos de aquellos que se quedan. Su interpretación de lo que debe ser un Estado eficiente es cuantitativa: cuántos empleados públicos hay y cuánto cuesta mantenerlos. El verdadero problema –qué y cómo hacer para que cumplan adecuadamente sus funciones– no es sino una preocupación subordinada.

La opción liberal asumida por el gobierno asigna al Estado un papel reducido, facilitador del funcionamiento del mercado, y endosa a los intereses y al capital privado la responsabilidad del desarrollo del país. Esta opción se yergue como oposición al intervencionismo que, con mayor o menor intensidad, caracterizó al gobierno militar de los setenta y a la administración aprista. Las críticas a los efectos de la intervención estatal, sin embargo, lejos de producir una maduración sobre cuáles son las funciones públicas adecuadas para hacer frente a una crisis general de la economía y la política y de cuáles son aquellas formas de intervención que debe evitar, se ha convertido en una construcción ideológica antiestatista que, paradójicamente, acentúa la presencia del Estado en la sociedad a través de su función represiva, con las fuerzas armadas.

Además, y consecuente con su particular manera de interpretar el ideario liberal, el Estado se priva a sí mismo de los instrumentos con los que podría cumplir un papel de cohesión de la sociedad, asegurando, por ejemplo, mejores servicios, estableciendo canales redistributivos más justos a través de un sistema de tributación equitativo y eficiente, acudiendo a las instituciones de la sociedad civil para concertar con ellas planes y programas de acción sobre las materias más diversas, solicitando la

opinión de quienes serán afectados por tal o cual norma legislativa. Además, acentúa su aislamiento, asumiendo el Poder Ejecutivo funciones de otros poderes, particularmente del Legislativo, sin expresar ninguna preocupación por los sentimientos y la participación de la ciudadanía.

El modelo de desarrollo del cual las políticas agrarias forman parte, apuesta al potencial modernizador y productivo de reducidos sectores empresariales, sobre todo aquellos vinculados a los mercados internacionales, y a una hipótesis, no fundamentada, según la cual los "más capaces" entre los pequeños empresarios y agricultores sabrán aprovechar los mecanismos de un mercado libre. Para el resto de la población no hay un mensaje esperanzador, tan sólo la aplicación de una política de pacificación de la cual son, por los métodos empleados, más víctimas que beneficiarios.

El Consejo Editorial