

El actual debate sobre las políticas agrarias se mueve aparentemente alrededor de dos polos: la liberalización completa del sector y el continuismo. Por continuismo entendemos la prolongación *ad infinitum* en el tiempo de un régimen de protección a la actividad agropecuaria expresado principalmente a través de subsidios, restricción de importaciones, limitaciones al mercado de tierras y a las modalidades de propiedad.

Cabe calificar el término «protección». En realidad, las medidas proteccionistas adoptadas por diferentes gobiernos han velado una desprotección constante del sector agrario manifestada sobre todo a través de los mecanismos de precios; la evolución de los precios agrícolas domésticos ha sido desfavorable respecto a aquellos de los productos de origen no agrario, gracias al sesgo urbano de las políticas agrarias y a los precios subsidiados de las importaciones de alimentos (véase en esta edición el informe sobre la utilización de dólares MUC).

En este contexto, los subsidios otorgados a través del crédito, precios de garantía y/o precios de insumos, que caracterizaron durante muchos años a las políticas agrarias, han servido más bien como compensaciones parciales a ese proceso de descapitalización, que como una protección real. El saldo final para un gran número de productores ha sido negativo. El «continuismo», es decir, la reivindicación del mantenimiento de los mecanismos de protección mencionados —los cuales fueron sostenidos hasta la irresponsabilidad por el gobierno aprista de 1985-1990— actúa sobre las manifestaciones más no sobre las verdaderas causas de la postración de la agricultura.

Además de lo ya indicado, existe una altísima proporción de agricultores, entre ellos posiblemente la mayoría de campesinos, cuyas productividades son bajas y sus costos altos. Es decir, que prácticamente ante

cualquier nivel de precios de sus productos, sean éstos determinados por el mercado o por alguna forma de concertación entre productores y el Estado, no logran cubrir sus costos

Esta paradoja –continuar produciendo a pérdida durante largos años– es posible gracias a varias razones a que el objetivo económico principal de los campesinos es su propia reproducción y la de sus familias, y no la obtención de ganancias, a que, en base a un variado portafolio de cultivos, consumen parte de lo que producen, a que obtienen ingresos de otras fuentes, y, finalmente, a que carecen de otras alternativas económicas mejores, dado el escaso dinamismo de otros sectores económicos y, en las actuales condiciones, a la recesión. A este vasto sector social, que se cuenta entre los más pobres del país, el continuismo no le ofrece nada en el mediano plazo, y en el corto plazo sólo un alivio temporal a costa de gastos fiscales que demostrablemente no pueden ser más soportados

Las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo en los últimos meses pretenden enfrentar el problema del estancamiento del sector agrario rompiendo radicalmente con las opciones continuistas. Algunas decisiones importantes que señalan esta ruptura son las siguientes. Se liberalizan las importaciones, pero suprimiendo el dólar MUC, aplicando tasas y sobretasas arancelarias. La finalidad de esta medida es proteger la producción doméstica, elevando los precios de los productos extranjeros (ver en esta edición el artículo sobre franjas de precios). Las empresas comercializadoras del Estado, ENCI y ECASA, fueron desactivadas, liberalizándose así la comercialización de los productos agrarios que aún estaban intervenidos por el Estado

Una de las medidas más importantes y que ha suscitado la reacción adversa de los productores concierne al financiamiento de las campañas agrícolas. Se han suprimido los créditos subsidiados del Banco Agrario –principal fuente institucional de financiamiento del sector–, y se ha reducido significativamente los montos. Además, se recortan sus funciones poniéndolo en desventaja respecto a otras entidades financieras, al no estar autorizado a recibir depósitos. Finalmente, se ha dispuesto su integración, junto con los demás bancos estatales de fomento, en una sola banca de fomento

Más importantes aún son las normas que derogan la ley de reforma agraria de 1969 y modifican sustancialmente el régimen de propiedad de la tierra y los límites inafectables (D L 653, de agosto del presente año y su reglamento, el D S 0048-91-AG, del mes de noviembre)

A la liberalización económica del sector agrario se suma así la liberalización del mercado de tierras. Ahora éstas pueden ser transferidas libremente, arrendadas e hipotecadas. Se autoriza a las sociedades anónimas a ser propietarias de tierras y se abren las puertas a la reconstitución de latifundios. Admite el arrendamiento a terceros de las tierras de comunidades campesinas de aptitud forestal y estatiza sus tierras eriazas con la finalidad de adjudicarlas a eventuales inversionistas

Además estas normas delegan en la iniciativa privada las responsabilidades de investigación y difusión técnica

La fragilidad jurídica de varias disposiciones contenidas en esta legislación reside en que violan la Constitución en lo referente a la obligatoriedad de la conducción directa de las tierras y el no reconocimiento de las sociedades anónimas como propietarias de tierras (artículo 157), la prohibición de la formación de latifundios (artículo 159, inciso 1), la inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de las tierras comunales (artículo 163), y la obligación del Estado de apoyar técnica y económicamente al sector (artículo 158, inciso 1)

Pero más allá de los problemas jurídicos que la nueva legislación suscita, conviene reflexionar sobre su significado

El Poder Ejecutivo ha mostrado iniciativa en dar respuesta a problemas reales que las organizaciones políticas, el Parlamento, los gremios y los especialistas no han sabido afrontar

Algunos de estos problemas son los siguientes

a La intervención del Estado en el agro ha sido incapaz de conducirlo a un desarrollo, sea cual fuere la definición que uno dé a este término. El modelo de intervencionismo estatal aprista fue la gota que colmó el vaso de los desatinos de las políticas destinadas al agro, y llevó al extremo el desprestigio del Estado como agente promotor del desarrollo

b A pesar de las restricciones en el mercado de tierras, éste nunca dejó de existir. Durante la década del ochenta, por lo demás, hubo procesos redistributivos en la posesión de la tierra de primera importancia, motivados por la descomposición de las empresas asociativas tanto en la costa como en la sierra. En esta última región, de la que se supone que las transferencias son casi inexistentes, hay sin embargo un mercado activo (ver Debate Agrario N° 8), así como en las otras dos regiones naturales. La legislación vigente de la reforma agraria era insuficiente para normar esta realidad

c Por lo demás, el sector agrario en su conjunto debe generar excedentes suficientes para satisfacer demandas globales de alimentación, de abastecimiento de insumos a la industria y de divisas. Se deriva de ello responsabilidades no sólo del Estado para encauzar y fomentar el desarrollo del agro, sino también responsabilidades al nivel de los gremios y de los propios productores. La función social de la tierra no sólo tiene que ver con su justa distribución, sino también con su eficiente explotación. En el Perú las elevaciones sistemáticas de productividad son más bien la excepción que la regla. Era necesario, pues, algún mecanismo de selección de productores capaces de explotar adecuadamente las tierras, evitando al mismo tiempo los despojos de quienes por razones ajenas a su responsabilidad no pueden hacerlo sin apoyo externo. El derecho absoluto sobre un recurso tan escaso como son las tierras, independientemente del uso que se le dé, puede ser un factor de estancamiento económico. Ni siquiera las tierras comunales deben sustraerse de esta responsabilidad

d A mediados de los ochenta empieza a surgir con cierta fuerza una agroindustria no tradicional de exportación. La naturaleza y magnitud de las inversiones necesarias hace de la sociedad anónima una adecuada forma de organización de la producción y son efectivamente sociedades anónimas la mayor cantidad de empresas dedicadas a ese rubro productivo. Aunque la agroindustria puede operar adquiriendo los insumos de agricultores, en gran número de casos es mucho más conveniente técnica y económicamente el control directo de al menos una parte de la producción agropecuaria. Lo cual implica la posesión directa o propiedad de tierras agrícolas.

e La escasez de recursos públicos será una realidad por varios años. En particular, esto impide una política agresiva de inversiones. Uno de los rubros importantes de inversión es la ampliación de la frontera agrícola en tierras eriazas, la mayor parte de las cuales se encuentran en la costa. El fomento de la inversión privada con ese propósito es pues una necesidad.

f Los subsidios indiscriminados no sólo son insostenibles para el fisco, sino tienen efectos perversos sobre la producción al distorsionar la estructura de costos, cuando los subsidios son utilizados efectivamente para la producción (lo que frecuentemente no es el caso).

Debemos preguntarnos si la respuesta que da el actual gobierno a los mencionados problemas es la adecuada.

Anotemos primero lo obvio: el agro peruano es en extremo heterogéneo, no sólo física y climáticamente, sino cultural, educativa, social, tecnológica, económicamente y en la distribución de los recursos naturales, particularmente tierra y agua. Esta heterogeneidad ha sido acentuada por la concentración de inversiones y de otras medidas de apoyo en ciertas regiones.

Estas diferencias son ignoradas por el conjunto de medidas aprobadas por el gobierno. Asume implícitamente, por el contrario, que el agro es homogéneo y que el conjunto de los productores están en similares condiciones para afrontar los retos productivos a través de su vinculación al mercado. Bajo este supuesto, los productores que tendrán éxito serán aquellos capaces de utilizar a su favor dichos mecanismos.

Sin embargo, es ya posible, en términos gruesos, definir quiénes serán los «no eficientes»: la inmensa mayoría de productores, quienes no pueden competir ventajosamente simplemente porque no existen las condiciones básicas a partir de las cuales la «carrera» por la eficiencia y la competitividad puede tener algún sentido. Algunas de estas condiciones básicas son: acceso a las vías de comunicación y/o el abaratamiento de los fletes, información sobre mercados, niveles educativos mínimos generalizados, y orientados a la producción, posibilidad de acceso a recursos financieros, acceso a conocimientos y tecnologías apropiados a las particularidades regionales, acceso a fuentes de energía, alternativas de comercialización. Es fácil colegir que muchas de estas condiciones depen-

den sustancialmente de la intervención del Estado, sobre todo en las áreas que no garanticen el retorno de inversiones privadas en el corto plazo. Estas áreas incluyen la mayor parte de la sierra y amplias zonas de la selva. La propuesta de desarrollo agrario contenida en la nueva normatividad es, por consiguiente, excluyente de aquella parte de los productores que precisamente constituyen el meollo del problema agrario.

Las recientes décadas han dado muestra de que, en circunstancias favorables, pequeños productores y campesinos potencian sus capacidades productivas. Mencionaremos tan sólo dos ejemplos. Bastó la carretera marginal de la selva y una cierta seguridad en los mercados –gracias a la intervención de empresas comercializadoras estatales– para que decenas de miles de campesinos migrantes transformen la selva alta en importante zona productora de arroz y maíz industrial. En los años 1986 y 1987 los pequeños agricultores y campesinos respondieron con incrementos de producción ante una reactivación de la demanda y la elevación del precio de sus productos.

Las políticas sectoriales deberían, pues, incentivar a todos estos productores por varias razones: puede esperarse de ellos una respuesta positiva expresada en incrementos de producción, la elevación de ingresos consiguiente mejoraría los niveles de vida de un importante sector de la población además de que reactivaría la demanda de bienes no agrarios, en el caso de la selva alta, reduciría la expansión de la producción cocalera por los productores de cultivos legales, que encuentran en la coca la compensación económica a su actual depresión económica. Sería, además, una opción efectiva de contención a la expansión de la subversión política.

Para lograr estos objetivos hay que tomar algunas decisiones evidentes. En primer lugar, debería rehabilitarse el sistema de vías de comunicación vial, de modo de abaratar los costos de transporte tanto de la producción agropecuaria como de los bienes de producción y de consumo empleados en las áreas rurales. Esta debería ser la primera prioridad en las inversiones públicas posibles gracias a créditos externos. Tal acción probablemente sea el principal factor de estímulo a la producción.

En segundo lugar, el Estado debería mantener una banca de fomento agrario que, sin restablecer subsidios, llegaría a productores que no serán servidos de ningún modo por la banca comercial. En tercer lugar, el Estado debería reforzar su sistema de información estadística, hoy día en crisis, y prestar un servicio de información de mercados a los productores, el cual podría financiarse en parte con autogravámenes a la producción agraria, cuyo destino actual es de poca utilidad para los productores.

En tercer lugar, debe crearse un clima de seguridad para los productores –clima que el actual gobierno se esfuerza en crear tan sólo para los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, a costa de la inseguridad de los pequeños–, reglamentando el mercado de tierras. Este debería desarrollarse prioritariamente entre productores agrarios y excluir la formación de latifundios, posibilidad ésta abierta con la nueva legislación.

Además de que la reconstitución de latifundios está prohibida constitucionalmente, la extensión de los límites territoriales de los predios es un factor de agravamiento de los problemas sociales que se agudizan crecientemente aun en las áreas más desarrolladas del campo costeño

En cuarto lugar, la agroindustria debe ser fomentada, pero no sólo la grande sino fundamentalmente la mediana y pequeña, de modo de agregar valor a la producción agropecuaria y de generar empleo en las áreas rurales. La gran agroindustria debería abastecerse de insumos prioritariamente de los propios agricultores, y no de áreas directamente controladas, siendo esta la principal razón por la que se han expandido los límites inafectables en la costa. En Chile, por ejemplo, la agroindustria frutícola —la más desarrollada— depende básicamente de los insumos de la pequeña y mediana agricultura. La combinación latifundio-agroindustria daría a ésta el carácter de enclave, restringiendo su potencialidad modernizadora a los límites de la empresa

En quinto lugar, los subsidios no deben ser anatematizados, sino concebidos como inversiones a mediano y largo plazo. Para ello deben responder a claros objetivos, a diferencia de su tradicional carácter clientelístico. Por ejemplo, deben dirigirse a grupos de productores —pequeños y campesinos— bien definidos, deben tener un carácter temporal, los beneficiarios deben lograr ciertas metas económicas a riesgo de perder los subsidios, éstos deben ir acompañados de servicios como transferencia técnica e información de mercados, etc. El objetivo de los subsidios sería, así, preparar a productores a desenvolverse en el mercado con las condiciones mínimas necesarias de éxito

Existe consenso en considerar que la calificación de la población es el principal capital de una sociedad que se proponga un desarrollo integral. Es responsabilidad del Estado, en consecuencia, hacer un esfuerzo sostenido y masivo de educación rural, adecuada a las particularidades culturales y necesidades económicas de las familias productoras, mejorando su calidad y el acceso universal a ella

Merece especial atención una última consideración: el control militar sobre la población civil, definido recientemente por varios decretos legislativos. El país sufre una guerra interna, y está particularmente afectada una parte importante de las áreas rurales. La militarización de la sociedad es no solamente inaceptable desde el punto de vista de una democracia, sino que es incompatible con una propuesta de desarrollo que pretenda incorporar al conjunto de la población

Es perentorio que las instituciones gremiales y políticas representativas de la población retomen su papel propositivo como conducción para encauzar al país por el camino de un desarrollo en democracia

El Consejo Editorial