
Editorial

I

A la grave crisis política y social ya existente en el país antes del 5 de abril, se ha sumado una acción que nos coloca en un panorama de total incertidumbre frente a la pérdida de las reglas de juego y a la concentración de poderes en manos del ingeniero Fujimori, elegido presidente de la República por la mayoría de los peruanos en 1990.

Considerar inevitable el camino de la dictadura para aplicar reformas pone en realidad al descubierto la incapacidad política de sus propugnadores. La experiencia muestra que si bien las dictaduras suelen ser perseverantes en sus objetivos y los caudillos firmes en sus convicciones, ello no garantiza nada. Las tareas que puedan llegar a emprender con acierto –para justificar su existencia– se ven socavadas por la perseverancia en el error y la arbitrariedad. Basta echar un vistazo a la historia del Perú para convencerse del daño que la letanía dictadura-democracia-dictadura ha causado impidiendo el desarrollo de instituciones firmes que aseguren el establecimiento de un balance positivo entre los derechos individuales y las necesidades sociales. El país no necesita caudillos salvadores; ya hemos tenido demasiados.

Ahora bien: la reacción mayoritaria favorable a la ruptura del orden democrático –que desconcierta a la clase política y genera sueños a largo plazo en el gobierno de «emergencia y reconstrucción»– es un llamado a que se produzcan cambios en la institucionalidad democrática. Debemos aprender, además, que la democracia, considerada como una forma de gobierno de las mayorías, es siempre una forma inconclusa y limitada, y por lo tanto perfectible, nunca perfecta. Sujeta por las mediaciones sociales (raza, ideología, religión, historia, etcétera) y los sistemas de representación, política, a duras penas

logra reformarse a sí misma para estar a la altura del siempre impredecible movimiento al interior de cada sociedad. Sólo con la conciencia de nuestras limitaciones y el debate en voz alta podremos hacer de esta forma de gobierno un instrumento de progreso y desarrollo estable y capaz de realizar profundas transformaciones.

Es necesario, por todo esto, comprometernos en la búsqueda de un auténtico y amplio diálogo en todos los niveles, que sienta las bases para una salida de fortalecimiento democrático y evite el establecimiento de cualquier régimen autoritario ahora o en el futuro.

II

Por otra parte, el nuevo gobierno de «emergencia y reconstrucción nacional» no se propone enmiendas al manejo anterior de la política económica, ni a la transformación del rol del Estado en el desarrollo nacional; se trata, más bien, de acelerar las reformas iniciadas pasando del campo de la economía a las reglas políticas. No debe sorprendernos, entonces, que no haya una sombra de crítica en el manejo que el Ejecutivo ha hecho del país durante los casi dos años de su mandato. Vale la pena, por esto, recordar la situación y las perspectivas del agro nacional.

Una primera constatación es que se afirma la tendencia hacia el estancamiento productivo de este sector. Las tres últimas campañas agrícolas (incluyendo la actual) fueron muy malas; dos de ellas han sido fuertemente afectadas por sequías e inundaciones, y las tres han sufrido las consecuencias negativas de los nuevos rumbos del manejo de la política económica. Política que, por otro lado, no puede escapar de su responsabilidad frente a hechos tan dramáticos como la expansión de epidemias que aparecían como erradicadas hace años en los mapas de salubridad pública, la paralización del sistema educativo —que además de su insuficiencia tradicional ha retrasado en un año la educación de los jóvenes—, ello para no hablar de la incidencia de la violencia y las dificultades en la comunicación entre las áreas rurales y urbanas.

La política agraria ha sido, en primer lugar, un reflejo de la política macroeconómica. No ha existido una política sectorial que haya definido el rol del Estado, de los productores agrarios y de las instituciones que deben sostener su desarrollo. A la destrucción de un Estado interventor y centro del modelo de desarrollo no le ha sucedido un Estado promotor de los nuevos procesos de institucionalización, viabilizador de las iniciativas privadas y garantizador de las condiciones básicas para un desarrollo equilibrado con participación tanto del sector privado como de los agricultores organizados.

Muestra de lo anterior ha sido la desaparición precipitada del Banco Agrario, fuente principal del financiamiento de la agricultura

comercial en el país; la disminución al mínimo de la participación pública en la comercialización de productos agrarios, eliminando el monopolio estatal de comercialización del arroz, limitando la capacidad de acción de ENCI y dejando de intervenir en la fijación de los precios internos; y la pérdida de una enorme capacidad pública instalada –muchas veces desperdiciada– para la investigación agraria.

Es posible, además, que algunos espacios que parecían inaugurarse para la formulación de políticas sectoriales con medidas que combatesen la recesión, y que podían contar con apoyo de financiamiento externo, se cierran para volver de nuevo a buscar la estabilidad económica y la confianza internacional.

Todo esto no ha hecho otra cosa que incrementar la pobreza en las áreas rurales. En las zonas de campesinado minifundista la insuficiencia de recursos naturales impide combatir el aumento de precios en los artículos de origen urbano con una mayor explotación de la tierra y de la fuerza de trabajo controlada por la familia campesina. Entre los productores más ligados al mercado ocurre algo similar. La falta de capitales para la inversión y crédito ha significado dejar tierras sin cultivar; y la reducción de los ingresos y ganancias de los productores comerciales hace más difícil su participación en cualquier esquema de reactivación.

A estos fenómenos se suma el hecho de que si bien se produce un desborde liberal en la normatividad legal agraria, ello no logró hacer causa común con la disposición de capitales frescos para la compra de tierras o la inversión en la agricultura, alejando en el tiempo las perspectivas agroexportadoras implicadas en el nuevo modelo de desarrollo agrario. Todo esto no ha contribuido sino a alimentar las expectativas monopólicas y rentistas de los viejos grupos monopólicos privados que ganan a río revuelto, y a postergar las posibilidades de incorporación de numerosos sectores sociales en una nueva dinámica agraria.

Los resultados preliminares de la encuesta nacional sobre niveles de vida realizada en 1990, publicados por *Cuánto*, indican que en las áreas rurales de la sierra casi siete de cada diez campesinos no alcanzan ingresos suficientes para cubrir lo que se considera consumo mínimo en el Perú. Las bases institucionales sobre las que se organizaba parte importante del proceso productivo agrario, impulsadas en los 70, están destruidas. Hoy no solamente las empresas asociativas creadas por la reforma agraria han casi desaparecido, sino que su recuerdo evoca corrupción e ineficiencia haciendo sumamente difícil la organización de economías de escala entre los pequeños agricultores; y las comunidades campesinas, por su parte, no han mostrado la vocación empresarial que los impulsores de las empresas comunales les adjudicaban. Hay pues, junto con la violencia, la crisis eco-

nómica y el estancamiento agrario, una crisis institucional en el campo peruano, al que ahora se agrega una crisis de legitimidad política.

Frente a todo esto nuestra institución se reafirma en que las tareas actuales, en materia agraria, siguen hoy siendo las mismas que cuando se inició el gobierno de Fujimori: acabar con la pobreza y sentar las bases para un crecimiento económico en el campo que se sostenga en el tiempo, y se sustente en el fortalecimiento de la pequeña agricultura familiar como forma predominante de organización de la producción en el Perú.

III

Precisamente la política de ajuste neoliberal y sus repercusiones en la sociedad rural latinoamericana fueron materia de análisis y debate durante el Seminario Internacional «Desarrollo rural: El nuevo escenario». Organizado por CEPES con ocasión de su 15 aniversario, en coordinación con la sección rural de la Comisión Latinoamericana de Ciencias Sociales (CLACSO), este seminario recibió el aporte de especialistas agrarios del continente y de latinoamericanistas estadounidenses y europeos, cuyas ponencias presentamos en esta edición.

A partir del análisis de las experiencias de ajuste estructural en América Latina se evidenciaron las limitaciones y los grandes costos de las políticas que se aplican desde el Estado frente a una realidad que se muestra rebelde y que —irritando la vocación de los economistas y alimentando la imaginación de los artistas— echa por tierra más de un supuesto teórico.

Los análisis sobre las experiencias argentina y peruana revelan la creciente dificultad para estabilizar la economía y al mismo tiempo controlar la dinámica social. El caso mexicano, por el contrario, parece tener lo que se llama éxito. El problema teórico es, como siempre, aprender y aplicar.

¿A qué se deben los éxitos? ¿A qué los fracasos? Generalmente las imágenes de éxito o fracaso de las políticas de ajuste estructural se miden según se acerquen o alejen de la ortodoxia neoliberal; no hay espacio para la heterodoxia. Esta ecuación, sin embargo, se torna simplista cuando un análisis serio y minucioso muestra de manera evidente que en los éxitos hay mucha heterodoxia y originalidad. No aceptar este desempeño de la política, en la práctica y en debate con la realidad, hace más difícil la comprensión y naturaleza de los procesos económicos de países como los nuestros e impide, al mismo tiempo, conducir de mejor manera los programas de estabilización económica en marcha vinculándolos a nuevos procesos de crecimiento y desarrollo económico.

Por otra parte, en el caso del análisis de las políticas macroeconómicas

y el sector agrario, la discusión se concentró en la evaluación y el efecto de las políticas internacionales y su relación con el nuevo perfil que la política agroalimentaria debe adquirir tanto para satisfacer la demanda interna como para integrarse eficientemente en el mercado internacional.

Se han sostenido, por ejemplo, dos hipótesis al respecto. Por un lado, que las políticas nacionales no contrarrestan los vaivenes de los precios internacionales, y son insuficientes para impedir los problemas y limitar las ventajas generadas por los países más poderosos en el manejo del comercio internacional. De poco parecen servir las políticas de protección que contradigan las posibilidades de enfrentar la competencia internacional en plazos relativamente cortos, cuestionándose incluso la necesidad de políticas antidumping en tanto ellas podrían significar liberar recursos para impulsar otras actividades menos costosas y más rentables en el corto y mediano plazo.

Por otro lado, se ha debatido sobre el impacto de la política macroeconómica en los distintos sectores del agro mostrándose que las transferencias urbano-rurales son bastante menores que las supuestas en los análisis usuales. En concreto: para el campesino pobre las fluctuaciones resultantes de la influencia del sector moderno son mínimas, si se miden adecuadamente las transferencias.

Lo anterior pone en relieve, sin agitar el tema, que las relaciones entre lo internacional, lo macroeconómico y el agro, siguen siendo materia legítima de análisis. Y deja ver lo poco que se sabe sobre el impacto de medidas de ajuste sobre las pequeñas economías de los productores agrarios.

Un último tema mencionado, pero no suficientemente discutido, tiene que ver con la relación entre régimen político y viabilidad de los programas de ajuste estructural. Los programas, aun cuando gocen de un amplio respaldo de las fuerzas políticas, resultan siendo altamente impopulares porque significan restricciones en las capacidades de consumo de las clases medias, y porque empobrecen a las amplias capas de bajos ingresos, contribuyendo a erosionar la legitimidad de los gobiernos.

Frente a lo anterior, los hechos parecen sustentar la hipótesis de que las democracias latinoamericanas tal y como las conocemos actualmente no están en condiciones de enfrentar procesos de cambio profundo. De lo que se trata, entonces, es de encontrar un camino que permita sujetar las reformas económicas a las necesidades de profundizar e instaurar nuevas formas de participación democrática.

IV

Otro de los temas tratado en el seminario giró en torno de los cambios ocurridos en la sociedad rural latinoamericana, y cómo ella enfrenta

los cambios políticos y económicos que desde el Estado se han tratado de imponer durante las últimas décadas.

Una primera conclusión es que al ingresar a los 90 América Latina, y sus sociedades rurales, asiste al fin de un patrón de acumulación y de un modelo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, así como al fin de un ciclo estatal en el que este, generalmente en clave populista, aparecía como el garante de este modelo. Los cambios operados en el mundo y la región en las últimas décadas han impactado significativamente sobre sociedades rurales que ya desde hace buen tiempo marchaban a una mayor participación en el mercado, en el sistema político y en la sociedad: han acelerado y profundizado los procesos de diferenciación campesina, modifican y transforman sus organizaciones e incluso el carácter y el sentido de las mismas, y al límite nos interpelan sobre el futuro y la viabilidad de amplias capas campesinas.

En este contexto las políticas de ajuste de clara orientación neoliberal y centradas en la reinserción de la región en el mundo alienan y propician, entre otras cosas, la reducción de los gastos estatales dentro de su proceso de privatización, la redefinición de sus funciones y el aumento de la oferta exportable especialmente de la agroindustria como parte de la liberalización de la economía. Transitamos, entonces, de una anterior modernización populista que tenía en el Estado a uno de sus agentes centrales, a otra neoliberal que tiene en el mercado su ordenador social exclusivo.

A pesar de los procesos de urbanización masiva vividos por nuestras sociedades; a pesar de que en ellas la población rural tendencialmente sigue perdiendo importancia, y a pesar incluso de su relativamente limitada productividad, el peso y la importancia de nuestras sociedades rurales sigue siendo muy significativo, tanto por el potencial productivo y democrático mostrado en las décadas pasadas cuanto por las funciones que debe desempeñar en el nuevo escenario que se configura.

En esta lógica es posible constatar tendencias comunes en la composición de nuestras sociedades rurales:

a. La profunda diferenciación campesina y el debilitamiento de una agricultura familiar orientada a un mercado interno que se restringe y debilita y que ve cómo caen sus precios reales.

b. El surgimiento de un sector de nuevos empresarios agrícolas que basan su crecimiento en la exportación, y que tienen distintos orígenes; y

c. El lento crecimiento de los asalariados rurales.

Así, intereses y posibilidades —y, en consecuencia, la acción social— cambian drásticamente en la sociedad rural. Es claro —y conviene subrayarlo— que este proceso de diferenciación campesina se da en un

marco más amplio que es el de la exclusión social y económica que las políticas de ajuste perpetúan en nuestras sociedades.

En este proceso las exigencias campesinas se han modificado drásticamente. Salvo en los casos de Paraguay y Brasil, el problema de la tierra ha sido reemplazado por otras demandas: capacitación, tecnología, educación, crédito, etcétera. La transformación de la misma supone, por cierto, cambios importantes en la organización social agraria desarrollada antes en respuesta al Estado. Esta organización tiene ahora un carácter más local, aparece más vinculada a los desafíos del mercado, a la tecnología, a la comercialización o a los créditos. En otras palabras: ante la particularización de intereses en la sociedad rural, las organizaciones gremiales se han debilitado y han visto lesionada su legitimidad, frente a lo cual han tenido que reformular sus objetivos y estrategias, o se han visto desplazadas por nuevas formas de organización.

En un contexto como el planteado surgen, finalmente, nuevos temas y retos de los que simplemente mencionamos algunos:

a. Los procesos de reestructuración de la propiedad en el marco de la liberalización de los mercados.

b. La cuestión de los sin tierra.

c. Los jóvenes rurales.

d. La intensidad, localización y ritmo que tendrá el proceso de concentración económica resultante de la liberalización de los mercados de tierras y productos.

e. Las condiciones y mecanismos de la violencia rural; y

f. Las posibilidades de las sociedades rurales de asimilar con ventaja las nuevas tecnologías que se desprenden del nuevo escenario de la economía mundial.

Finalmente, se destacó que tanto en el Perú como en otros países de América Latina se ha considerado al campesinado como reserva cultural y democrática, pues de allí parten los símbolos que identifican las nacionalidades. Poco, sin embargo, se ha estudiado la participación de los campesinos en las guerras civiles del siglo pasado y su papel en el desarrollo de los populismos políticos en este siglo. Es necesario, además, observar con atención los cambios que las organizaciones campesinas «naturales» o «históricas» han tenido en su adaptación a las nuevas condiciones de la economía y del Estado.

Parece entonces quedar claro que tan importante como definir los objetivos económicos es distinguir acertadamente los actores sociales sobre los que estas políticas actuarán para contribuir al desarrollo democrático de la sociedad. En el campo, la predominancia de la pequeña agricultura familiar, organizada en comunidades campestri-

nas o no, muestra que las políticas para conseguir los objetivos mencionados deben apuntar a solucionar, con ellos, los problemas alimentarios del país, al mismo tiempo que enfrentar el reto de construir una agricultura que pueda diversificar y ampliar sus mercados en el exterior.

Tal como la actual situación lo comprueba en el Perú, una implementación ortodoxa del esquema económico neoliberal puede convertirse en un factor de ahondamiento de la crisis social y política, aumentando la pobreza y postergando la construcción de un sólido régimen democrático que ponga por delante la justicia social.

El Consejo Editorial