

Editorial

Dada la reelección del ingeniero Alberto Fujimori como presidente del Perú para el período julio 1995-julio 2000, es razonable sostener la hipótesis de que en el próximo quinquenio habrá continuidad en las políticas agrarias. Esta hipótesis es tanto más probable cuanto que en los dos últimos años ha habido significativos aumentos de la producción agropecuaria. Aun cuando existe un cierto consenso entre los especialistas acerca de que estos se han debido más a factores climáticos favorables que a los resultados de una acertada política agraria, debe reconocerse que la eliminación de la violencia en las áreas rurales ha contribuido positivamente al incremento de la producción y que el control de la inflación ha disminuido la incertidumbre de los agricultores.

Más importantes que los indicadores de desempeño económico son, sin embargo, las medidas dirigidas a producir cambios estructurales dadas por el gobierno en su primer período y que seguramente continuarán en el segundo. Son ellas las que están definiendo las reglas de juego a las que se deben ajustar los agentes económicos y políticos, sean estos los productores agrarios directos, los empresarios agroindustriales, los potenciales inversionistas o el propio Estado.

En este sentido, las medidas más importantes en los últimos cinco años han sido la radical disminución de la intervención del Estado en varios terrenos vinculados al funcionamiento de la economía agraria: en el financiamiento del sector, en la investigación y extensión tecnológica, en la comercialización agropecuaria y en la determinación de los precios. Los espacios «abandonados» por el Estado no han sido ocupados por el sector privado o por otras iniciativas gubernamentales, salvo en algunos casos, pero de manera muy imperfecta y con efectos muy reducidos, como es el intento de fomentar la creación de cajas rurales de crédito o la transferencia gratuita de estaciones experimentales que formaban parte del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) a la Fundación Perú, institución más cercana todavía a un proyecto que a una realidad y que está definitivamente más vinculada a los intereses de medianos y grandes empresarios que de los pequeños.

La abrumadora votación recibida por Fujimori y el absoluto dominio que sobre el nuevo Congreso tendrán los grupos políticos que existen bajo su sombra, la alianza Cambio 95-Nueva Mayoría, seguramente acelerarán el proceso de introducción de nuevas reglas de juego. El primer punto de la agenda es la dación de la nueva ley de aguas, que tiene como propósito alentar y normar un mercado de aguas y que sustituirá a la vigente promulgada en 1969, y, luego, de una ley de tierras.

Los proyectos de ley de aguas que han circulado hasta el momento otorgan a las personas naturales y jurídicas derechos reales sobre el recurso. Está en discusión, sin embargo, si esos derechos son de propiedad. Si fuese ese el caso, estaría en contradicción con el artículo 66 de la Constitución, que determina que «Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal».

En esta edición, Miguel Solanes y Axel Dourojeanni ofrecen nuevos aportes para la discusión de las ventajas y desventajas de la inminente privatización del agua. Los autores argumentan la necesidad de encontrar un balance adecuado entre las normas estructurales —aquellas que, en el marco de un mercado de aguas, deben preservar la estabilidad y la flexibilidad de los derechos privados sobre el agua— y las normas regulatorias —que garanticen un uso eficiente del recurso, su preservación, su función ecológica y su calidad—, y de prevenir la constitución de monopolios y la especulación. Para ello analizan las legislaciones de distintos países del mundo.

En cuanto a la ley de tierras, aún no se han dado a conocer los primeros proyectos, pero es posible especular sobre algunos de los temas que serán tratados. Uno de ellos, materia de presiones por inversionistas interesados en el sector agrario, es el de la ampliación de las áreas máximas que una persona natural puede tener como propietario (250 hectáreas en costa, según el DL 653 vigente). El objetivo final, sin embargo, a juzgar por declaraciones de varios de sus representantes, es la eliminación del artículo 89 de la vigente Constitución de la República, aprobada en 1993, que faculta al Estado, a través de una ley, a «fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona». Es preciso recordar que la Constitución de 1979 prohibía explícitamente la formación de latifundios y limitaba el derecho de propiedad de la tierra a los conductores directos. Ambas restricciones fueron suprimidas en la nueva Constitución, culminando una tendencia iniciada en 1980, durante la administración del expresidente Belaúnde, consistente en desarmar la estructura jurídica construida desde fines de la década del sesenta y que tenía como piedra angular la ley de reforma agraria.

Existen temores reales o ilusorios de empresarios agroindustriales de que un gobierno radical o irresponsable, abusando del artículo 89 de la Constitución, pueda hacer fracasar proyectos económicos que implican inversiones importantes. Pero más allá de eso, parece ganar terreno entre los «hacedores de política» del gobierno que el camino a la dinamización del sector agrario

pasa por lo grande. Al **small is beautiful** de hace algunos años, grato al ex presidente Belaúnde, le estaría sucediendo el **big is beautiful**.

Objeto de seguras controversias será el tratamiento de un segundo tema: la definición de las características de la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas. Como se sabe, la Constitución vigente considera que las tierras comunales son «imprescriptibles», es decir, que ningún no-comunero puede adquirirlas aun cuando las haya poseído como propietario por un cierto tiempo. A diferencia de la Constitución de 1979, sin embargo, la nueva Carta Magna sí permite que las comunidades puedan vender o ceder sus tierras, de acuerdo con los términos de la ley que se dé al respecto. El cambio denotaba un debilitamiento de la intención «proteccionista» de los legisladores. Lo que la nueva legislación probablemente pondrá en cuestión no son tanto las tierras de las comunidades de sierra, cuyo atractivo económico para inversiones privadas es relativamente reducido, sino fundamentalmente las de costa. Muchas comunidades, particularmente en la costa norte, son propietarias de decenas de miles de hectáreas de suelos que se encuentran incultos por falta de agua, pero que son susceptibles de ser irrigados, siendo por tanto potencialmente atractivos —siempre y cuando el Estado ofrezca facilidades legales y económicas, lo cual es previsible— a inversionistas interesados en la agroindustria y la exportación. La actual legislación establece limitaciones a la libre transferencia a través de un mercado de tierras.

Estos cambios de las reglas de juego están motivados no solo por la convicción de la actual administración de que el mercado es el mejor asignador de recursos, sino de que la actividad agropecuaria basada en explotaciones de mediana y gran escala es superior a otras alternativas. Esto entraña varios riesgos, entre los que mencionaremos tan solo dos. El primero es que las ventajas de la gran empresa agraria sobre las de escala inferior no tienen mayor sustento. La experiencia internacional de las últimas décadas muestra más bien, en contraste, las ventajas de la mediana propiedad y de las explotaciones familiares no minifundistas. En segundo lugar, la opción por las explotaciones grandes puede traer problemas sociales, dado que se formarían sobre tierras ocupadas. Aunque los mecanismos de transferencia fuesen los de mercado —y no los de la expulsión violenta o de las argucias legales a las que se recurrió tanto en el pasado—, las dificultades económicas y la falta de apoyo a la pequeña agricultura de la actual administración podrían compeler a una parte de pequeños agricultores a vender sus tierras, sin que existan para ellos oportunidades económicas alternativas reales ni en el campo ni en las ciudades.

En el contexto en el que se darían ambas normas —de aguas y de suelos—, es probable que favorezcan más un desarrollo agrario de empresas medianas y grandes que de pequeñas, pues estas están marginadas del acceso a créditos, a extensión técnica y a información. Pudiendo el gobierno impulsar el desarrollo de una agricultura unimodal relativamente homogénea, dada la abrumadora mayoría de la pequeña agricultura después de casi un cuarto de siglo de iniciada la reforma agraria, se estarían sentando las bases, al contrario, para restablecer, bajo nuevas circunstancias, una estructura bimodal con toda su potencialidad conflictiva e inequitativa.

Es esta la principal disyuntiva en la que se encuentra, en el inicio de un nuevo quinquenio, el gobierno de Fujimori. Existe consenso en el país acerca de la importancia de la modernización del sector agrario. Pero este consenso desaparece cuando se intenta desentrañar qué se entiende por modernización. Implícita en las opciones gubernamentales está la ecuación entre modernización y la combinación de privatización de los recursos y de los servicios, desregulación de las relaciones económicas e inhibición del Estado. El insuficiente desarrollo de los mercados, la extremada desigualdad en la distribución de los recursos (de capital, de conocimientos e información, de educación) y de oportunidades, la debilidad de las instituciones tanto públicas como de la sociedad civil hacen que las medidas adoptadas por el gobierno puedan ser aprovechadas solo por grupos relativamente restringidos. Para mejorar las condiciones en las que los agentes económicos en situación de relativa desventaja puedan incorporarse al mercado en condiciones razonables, es necesaria e inevitable la intervención del Estado.

En ello coinciden instituciones internacionales que discrepan de muchos otros puntos. En su **Informe sobre el desarrollo de 1990**, el Banco Mundial afirma: «... los países que han logrado reducir a largo plazo la pobreza han fomentado un desarrollo rural de base amplia...», y que un desarrollo rural satisfactorio «requiere... dar un firme apoyo a la infraestructura rural y hacer que las innovaciones técnicas estén al alcance de los pequeños agricultores». La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) enfatiza, en un documento que resume su pensamiento respecto al tema del desarrollo para esta década, la necesidad de «pasar del sesgo a favor de la gran empresa agrícola al fortalecimiento y modernización de la pequeña agricultura, con la excepción de aquellos casos en que no existe una presión demográfica sobre la tierra...».

Es posible que en otro contexto las medidas mencionadas puedan tener efectos positivos para una mayoría de los pequeños productores agrarios. Pero ese otro contexto implicaría un cambio de las políticas públicas y la creación de un entorno que promueva la pequeña agricultura, sin necesariamente caer en lo que se ha convenido en llamar «populismo». Esta es una posibilidad que podría ser tomada en cuenta por el gobierno en su nuevo período sin sacrificar sus postulados liberales.

El Consejo Editorial