
Editorial

***E**n el segundo semestre de 1999 se inicia en el Perú un período político que culminará con la elección presidencial y parlamentaria del primer trimestre del año 2000, el cambio de administración gubernamental tendrá lugar en julio próximo. En las campañas electorales del pasado, las propuestas de planes de gobierno de las organizaciones políticas en competencia han tenido escaso efecto sobre la orientación de los votantes. La campaña actual puede ser diferente, pues hay un problema que preocupa a toda la población y al propio Gobierno, y que exige respuestas sólidas y fundamentadas: la existencia de un amplísimo porcentaje de desempleo y subempleo, causa principal de la inmensa pobreza que existe en el país. La magnitud del problema vuelve inapropiados los límites en los que se ha enfrascado la discusión sobre la economía y las políticas económicas, a saber, si corresponde al Estado o al mercado la función de desarrollar el país. Hoy parece obvio que no es posible prescindir de una estrecha e inteligente relación entre ambas instituciones.*

Por otro lado, existe un cierto consenso respecto de que en el Perú el sector agrario y las actividades rurales tienen una importante potencialidad de creación de puestos de trabajo, y que cualquier estrategia destinada a reducir de manera significativa el desempleo debe suponer obligadamente un gran y sostenido esfuerzo por la modernización de la economía, no sólo agraria, sino rural. Estas estrategias deben ir más allá de las preocupaciones del actual Gobierno por incrementar las exportaciones agrarias sobre la base de grandes y medianas empresas modernas, cuyos efectos en la modernización de la vasta ruralidad del país son extremadamente modestos.

Este número doble de Debate Agrario plantea una serie de temas y problemas de crucial importancia para una discusión amplia sobre qué estrategia debería adoptar un nuevo gobierno con voluntad política real de modernizar el mundo rural

El artículo de Fernando Eguren e Ignacio Cancino ofrece un amplio panorama de lo ocurrido en el sector agrario del Perú en los años de administración del presidente Fujimori, y distingue ciertos procesos que, de continuar, pueden ser fuente de tensiones extremadamente graves. Los autores anotan, en particular, que la polarización social y económica que existía en el campo antes de la reforma agraria, basada en la desigual distribución de la tierra, ha sido en términos generales superada, pero se estaría produciendo una renovada polarización sustentada en nuevas bases, en la distribución desigual de las inversiones, de los avances tecnológicos y las condiciones de acceso a los mercados

Sostienen los autores que la modificación de estas tendencias excluyentes exigiría cambios en las opciones estratégicas de desarrollo del país, y no solamente del sector agrario, que se requerirían políticas diferenciadas que favorezcan a la pequeña agricultura, que también son indispensables transformaciones en la propia organización del Estado, comenzando por la descentralización de las decisiones en las regiones y continuando con nuevas estrategias educativas que mejoren cualitativamente el capital humano. Sería necesaria, igualmente, la consolidación de las instituciones públicas, como el Poder Judicial, los centros de investigación y difusión tecnológica, las universidades, etcétera

Argumentan finalmente que correspondería al Estado un doble papel, ambos fundamentales. En primer lugar, la definición e implementación de políticas diferenciadas para los pequeños agricultores y campesinos, destinadas a superar las carencias mencionadas. En segundo lugar, un cambio radical de actitud del Gobierno sobre la relación Estado-sociedad

En efecto, la intervención del Estado no supone repetir experiencias de pasadas décadas que mostraron ser ineficaces, en algunos casos deberá intervenir directamente, pero en otros muchos habrá de estimular y lograr sinergias con el sector privado, con asociaciones y gremios de agricultores, con organizaciones no gubernamentales, con la cooperación internacional, etcétera. De este modo se refuerzan tres objetivos: el logro de un desarrollo más equitativo y

menos excluyente, un desarrollo más participativo y fortalecedor de la sociedad civil, y, finalmente, un desarrollo que requiere mucho menor inversión pública (y, por tanto, menor endeudamiento), pues utilizaría las energías y capacidades del conjunto de la sociedad

De otro lado, Héctor Maletta analiza la diferencia entre las políticas agrarias “tradicionales”, que fueron muy comunes desde los años 60 en adelante, y aquéllas que corresponden a una situación en la que el Estado asume una responsabilidad más promotora que ejecutora, que ha predominado en los 90. Los principios de las políticas agrícolas tradicionales se basaban en la extracción de excedentes económicos del campo para subsidiar el desarrollo industrial en la ciudad, en la intervención y control estatal en inversión, asistencia técnica y extensión, producción de insumos, control del comercio y fijación de precios, y en la prioridad otorgada al mercado interno. Estas políticas entraron en crisis aguda en los años 80

De acuerdo con los nuevos principios de las políticas agrícolas, el Estado aparece como regulador y no como productor. Según Maletta, las políticas estatales no se basan en principios de comando sino de incentivos, razón por la cual se dirigen a agentes económicos privados que actúan en el mercado. Estas políticas requieren ser financieramente sostenibles y, por lo tanto, deben ser fiscalmente austeras y tener garantizados recursos para su implementación, en lo posible no expuestos a las contingencias de las finanzas públicas. Otros rasgos de estas políticas son el involucramiento del sector privado, la subordinación de las políticas sectoriales al marco macroeconómico, la prioridad del consumidor, finalmente, el mercado como mecanismo para la implementación de políticas

Es precisamente esto último lo que analizan Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev a propósito de la experiencia del mercado de aguas en Chile. El tema tiene especial importancia para el Perú y particularmente para la costa, dado que en esta región la totalidad de la actividad agrícola depende de riego artificial, y es reconocido el hecho de que la gestión del agua es deficiente

El estudio realizado por Dourojeanni y Jouravlev muestra las dificultades de desarrollar mercados de recursos naturales como el agua. Uno de los problemas más importantes que generó la aplicación del Código de Aguas en Chile fue la asignación original de los

derechos de agua, dados los frecuentes casos de especulación, de acaparamiento y de poder sobre los mercados Surgieron problemas también derivados de la inadecuada consideración de los efectos externos en la constitución de los nuevos derechos y de las transferencias de los derechos existentes Los autores analizan también los factores que explican la escasa actividad del mercado del agua y sus efectos, los logros más importantes del Código y, finalmente, dan a conocer el debate, poco divulgado, que se ha generado en Chile en torno a la modificación de éste

Pero desarrollo agrario y rural no sólo se refieren al crecimiento y a las realizaciones materiales la dimensión social es igualmente importante Un impactante recordatorio es el que nos ofrece Hale E Sheppard, quien analiza en su artículo la gravedad del trabajo infantil en las áreas rurales de América Latina y específicamente del Perú, y propone maneras de enfrentarlo, con plena conciencia de las dificultades existentes dada la pobreza generalizada en las áreas rurales de la región La dimensión del problema del trabajo infantil, sin embargo, “al ser cada vez menos herméticas las fronteras nacionales se está convirtiendo rápidamente en un fenómeno transnacional” Por eso, a las iniciativas enfocadas únicamente en el país en que ocurre el trabajo infantil es fundamental que se agreguen –argumenta el autor– algunos esfuerzos con una visión más mundial, como por ejemplo el uso de un sistema de etiquetas De lo contrario, con fundamento en la vasta experiencia derivada de los programas nacionales iniciados en numerosos países latinoamericanos, la erradicación del trabajo infantil quizá pueda transformarse en una meta inalcanzable

La publicación de éstos y los demás artículos de este número doble de Debate Agrario –en los que se analiza la demanda de créditos por la pequeña agricultura costeña (Trivelli), se discute el significado y pertinencia de la ecología política (Bedoya) y se muestra una infrecuente (por exitosa) experiencia de transferencia tecnológica hacia campesinos (Dinar y Keynan)– es con seguridad un aporte importante al período político iniciado con el proceso electoral Nuestro propósito es afirmar la necesidad de invertir esfuerzos en la elaboración de planes de gobierno creativos pero sustentados en el conocimiento y la experiencia