

5

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

Editorial

Las medidas económicas dictadas por el gobierno aprista el mes de setiembre de 1988 —las más traumáticas de las que se tenga memoria— motivaron una reacción de los productores agrarios de magnitud sólo comparable con la de los inicios de la reforma agraria emprendida por el gobierno militar del general Velasco.

Por un lado, los costos de producción agropecuaria han sido elevados en proporciones mucho mayores que los precios de los productos agrarios. Asimismo, el alza de los precios de los bienes de consumo necesarios para subsistir no tiene precedentes.

Por otro, el Estado—como parte de su política de administración de la crisis— ha reducido drásticamente los recursos financieros que canalizaba al agro a través de créditos y varias formas de subsidios. Además, en sus intentos de reducir el déficit fiscal, ha incumplido con cancelar a tiempo —y a precios justos— las deudas que sus empresas (ECASA y ENCI) contrajeron con los productores de arroz y maíz amarillo.

Así, en pocos meses han sido borrados los desiguales logros de una política que se preció de priorizar la agricultura, pero que se sustentaba sobre bases económicas muy precarias: disponibilidad de recursos fiscales y de divisas. Una vez que unos y otras faltaron, tal política se derrumbó.

I

La mayor parte de productores que ha reaccionado de manera masiva y organizada a las medidas económicas son campesinos: pequeños productores de sierra—en su mayoría comuneros— y selva, de bajos ingresos y que usan tecnología atrasada. Es el mismo sector social que hacia fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta protagonizó una de las movilizaciones más importantes del siglo en la sierra central y sur, así como en algunos lugares de la selva alta, particularmente en los valles de La Convención y Lares.

Pero entre los movimientos de hace ya un cuarto de siglo y los actuales hay más de una diferencia importante. La más destacable es su propia naturaleza: el campesino de entonces era muy diferente al de hoy, pues se han modificado las condiciones de su propia existencia. Hace menos de tres décadas—un periodo corto, dado que los cambios sociales sustantivos son procesos generalmente largos— las luchas campesinas tenían dos objetivos principales: el reclamo de las comunidades por las tierras de las haciendas, y la reducción o supresión de las obligaciones feudales que los colonos o feudatarios debían a los hacendados.

Actualmente, sin grandes hacendados y habiéndose suprimido las relaciones de servidumbre propias del régimen de haciendas, el movimiento campesino pone en primer lugar reclamos de productores en un contexto mercantil¹. El campesinado ha conseguido, en las últimas décadas, debilitar el carácter intermediador de los grupos dominantes locales—encabezados por los terratenientes hasta antes de la reforma agraria— que les impedía relacionarse con la economía y la sociedad regionales y nacional. Su actual vinculación a un mercado que trasciende los espacios locales, además, hace que el campesino sea afectado por las políticas macroeconómicas—medidas cambiarias, arancelarias, austeridad fiscal, entre otras—.

Las principales reivindicaciones del campesinado del oriente—San Martín, Loreto, Ucayali—, que motivaron los grandes paros y manifestaciones de fines del año pasado y comienzos de éste en Pucallpa, fueron el establecimiento de precios remunerativos de sus productos, la oportunidad de los pagos por ECASA (para el arroz) y ENCI (maíz amarillo) y la reducción de las tasas de interés de los créditos. En cuanto a los campesinos cusqueños, reclamaban, en primer lugar, mejores precios para sus productos y la entrega a ENCI de los recursos necesarios para adquirir la producción a precios de garantía; además, el acceso a semillas y fertilizantes, la condonación de la deuda agraria y la ampliación del volumen y número de créditos, así como la reposición del programa de créditos con tasa de interés cero. Las reclamaciones de los campesinos puneños son similares.

Hay, entonces, un reclamo de los campesinos—como productores— por hacerse un lugar como sujetos económicos y por ser reconocidos como tales.

II

El hecho de que la forma de reclamar sea acudiendo a presiones de naturaleza física—movilizaciones masivas, bloqueo de carreteras, desabastecimiento a mercados— es expresión, fundamentalmente, de la inexistencia o insuficiencia de canales institucionalizados de negociación con el Estado antes que de la manida y eterna explicación del azuzamiento del

1. Ver, en esta misma edición, el artículo de Carlos Monge.

campesinado por elementos foráneos. La experiencia muestra que el Estado está dispuesto a concertar —es decir, a negociar alrededor de una mesa sobre la base de normas claras y consensuales— tan sólo con los hoy llamados empresarios agrarios, medianos propietarios o, más precisamente, burgueses agrarios.

Esta falta de canales tiene varias causas. Queremos destacar, como hipótesis —y simplificando—, una de ellas: las posibilidades de negociación con el productor-campesino son difíciles, pues su inserción en el mercado es estructuralmente desventajosa, principalmente por dos razones. Primero, porque sus recursos son insuficientes en cantidad, y, con frecuencia, también en calidad; no acceden—o lo hacen marginalmente— a las políticas promocionales del Estado; sus niveles de educación y tecnológicos son deficientes; no disponen de la información necesaria sobre costos y precios; están más alejados de los grandes centros de consumo, ya sea por distancia o por la malas vías de comunicación. En pocas palabras, producen con altos costos, y para mantenerse como productores deben comprimir uno de los pocos componentes de los costos que controlan: lo que gastan para su propia subsistencia. En consecuencia, prácticamente cualquier reclamo económico es un pedido de subsidio.

La segunda razón, aplicable sobre todo a la sierra, es que, a pesar de constituir la gran mayoría de productores agrarios, los campesinos tienen un peso relativamente menor en el abastecimiento de productos agrarios alimenticios e insumos agroindustriales destinados a los grandes centros de consumo: las ciudades. Lograrlo es el principal objetivo de las políticas públicas. De allí que es suficiente, para esos propósitos, asegurar el apoyo a ciertos cultivos, ciertas regiones —de preferencia la costa— y a determinados productores —los que reciben crédito, acceden a insumos, a precios de garantía, etc.²—. Las importaciones complementan los déficit de producción. En este esquema quedan excluidos no todos, pero sí una mayoría de campesinos.

III

Aun cuando las exigencias económicas encabezan las reivindicaciones de los campesinos de selva y sierra, los recientes movimientos no se agotan en ellos. Los pliegos de demandas incluyen las de los comuneros por acceder a las tierras concentradas en las empresas asociativas; el cambio de autoridades inoperantes y corruptas; el reclamo por la constitución de los gobiernos regionales y el rechazo a la militarización.

No es el momento aún de hacer una evaluación completa de los resultados del movimiento campesino actual, en primer lugar porque todavía está en curso. Pero es sin duda ya un éxito la misma demostración de fuerza y organización, que obligó al gobierno a firmar acuerdos con los dirigentes de las organizaciones campesinas. Esto, a pesar de la repudiable masacre

2. Al respecto véase, en esta misma edición, los artículos de Boris Maraón y Javier Alvarado y Faustino Ccama.

en la que culminó la represión policial a la pacífica manifestación de los productores en Pucallpa.

Es menos seguro que los acuerdos —que implican desembolsos de recursos fiscales— sean plenamente honrados por el gobierno. Hay antecedentes muy cercanos: a comienzos del segundo semestre del año pasado, campesinos de Ancash forzaron también al gobierno a firmar un acta de compromiso con acuerdos similares a los que hemos comentado. Después de varios meses, su incumplimiento ha motivado a los campesinos a plantear la necesidad de volver a movilizarse. Dada la gravedad de la crisis económica y la opción del gobierno de que sean los sectores populares —entre ellos los campesinos— los que paguen por ella, es poco probable que las actas recientemente firmadas en Pucallpa, Cusco y Puno pongan fin a las justas demandas campesinas. Por el contrario, lo más seguro es que ocurra una agudización de los conflictos.

Debe destacarse, finalmente, el carácter democrático de las recientes movilizaciones. En primer lugar, porque fuerzan al Estado a considerar los derechos ciudadanos de un sector de la población que debe luchar permanentemente contra múltiples formas de discriminación. En segundo lugar, porque los campesinos buscan ser también reconocidos como sujetos económicos en condiciones de igualdad y no de marginalidad. Y frente a estos objetivos, aún queda un largo camino por recorrer.

El Consejo Editorial

Alberto Paniagua

DEL DESARROLLO MARGINAL A LA PARCELACIÓN DEL DESARROLLO

Desde finales de la década del 40 los proyectos de desarrollo rural no han dejado de estar presentes en el campo. Podría decirse que ya pertenecen al paisaje serrano, por lo que es difícil encontrar una provincia, un distrito o una comunidad campesina que no haya recibido la asistencia de alguno de ellos. Están allí para ofrecer nuevas técnicas productivas, para transferir, adecuar o adaptar tecnologías, para mejorar semillas, para organizar a los productores, para construir puentes, canales de riego, bañaderos, etc., para promover cultivos o tecnologías andinos; en fin, para mejorar la educación o la salud, o para construir aulas, postas o letrinas. Están allí, también, para revalorar la cultura andina o para intentar modernizarla; para servir intereses gubernamentales o para recusarlos; para aplicar un viejo modelo o para crearlo. Pese a su diversidad, pese a su heterogénea concepción del desarrollo, están allí sucediéndose desde hace casi cincuenta años y desde entonces son objeto de críticas —a veces duras— como también de elogios —a veces exagerados—. Se han realizado, sin embargo, trabajos serios de sistematización de diversas experiencias y se ha evaluado los principales problemas, limitaciones y posibilidades que tienen ante sí estos proyectos. También se los ha analizado a la luz de las "modas", concepciones y metodologías aplicadas en las distintas etapas de su existencia.

Empero, gran parte de los trabajos que analizan las prácticas de los proyectos lo hace con un cierto apego a las dimensiones que engloban su ejecución. En esta ocasión hemos querido abordar el tema desde una perspectiva un tanto distinta, desde aquella que las ciencias sociales sugieren para otros aspectos de la realidad rural; en efecto, hemos tratado de revisar la experiencia de los proyectos rurales esforzándonos por establecer una correspondencia con los cambios ocurridos en las últimas décadas. Es un intento desde un artículo, con las limitaciones que le son inherentes, pero pese a ello nos ha parecido de utilidad abrir esta puerta al debate.

Si la reforma agraria introdujo cambios sustantivos al régimen de pro-

piedad y tenencia de la tierra; si con ello modificó las relaciones sociales de producción; si trajo consigo la apertura hacia nuevas formas de organización productiva del campesinado; en fin, si trajo, igualmente, no pocas y nuevas contradicciones, nuestra pregunta es: ¿por qué tal cambio no puede haber influido en la naturaleza y características de los proyectos rurales? La respuesta previa tiende a ser positiva. Y tiende a serlo porque no podía ser lo mismo realizar proyectos de desarrollo cuando permanecía el orden de las oligarquías provincianas —que ejercían un control fundamental sobre el espacio físico y social de la sierra— que luego de su desaparición. Por este hecho, tiene que pensarse que se ha producido, como que en efecto así ha sido, una evolución en las concepciones, metodologías y formas de trabajo de los proyectos. Sin embargo, ello no puede ocultar una realidad también constatable, que es la que se observa en ciertos proyectos que por sus características parecen seguir ubicados en la etapa prerreformista... Es que los procesos sociales no son lineales, y, por ello mismo, una hipótesis tiene que tratar de encontrar respuestas a las contradicciones. Nosotros lo hemos visto de la siguiente manera.

Mientras prevaleció el orden terrateniente, los proyectos no encontraron condiciones objetivas que les permitiesen ubicarse en otras áreas que las marginales a la gran propiedad. El enfoque pasaba, entonces, por la integración de la población aborigen y el desarrollo comunal. Lo primero en función de la contradicción de la propiedad de la tierra, y lo segundo porque no había otro espacio "a desarrollar" que el comunal. Es la etapa de la proliferación de proyectos de desarrollo de la comunidad a los cuales quedaba poco margen para evitar el paternalismo, cuando no el asistencialismo. Luego de la reforma agraria los espacios regionales quedan liberados de la apropiación monopólica del terrateniente, pero no surge una fuerza social de recambio, como podrían haber sido algunas burguesías regionales. El Estado asume la tarea de conducir el desarrollo regional y opta, en consecuencia, por el diseño y ejecución de estrategias y programas de desarrollo cuyas escalas y contenidos hacían ver que había un espacio mucho mayor "a desarrollar". Es la etapa de la planificación regional y de la ejecución de programas integrales, como también lo es la del abandono de los proyectos aislados. Sin embargo, este modelo se agota sin haber logrado descentralizar a la burguesía, sin haber logrado descentralizar económicamente a las regiones y sin haber propiciado el surgimiento de nuevas fuerzas sociales dueñas de un proyecto regional de largo plazo. Se entra así a una nueva etapa en la que el centralismo se agudiza y para paliarlo se opta por pulverizar la presencia del Estado a través de una nueva proliferación de proyectos. El interregno reformista escondió así las tendencias latentes de aquello que hemos querido denominar "proyectismo", es decir, la visión fragmentaria del desarrollo, tendencias que nacieron después de la segunda guerra mundial, cuando se establecen las nuevas políticas internacionales de cooperación técnica y financiera para el Tercer Mundo. Este fenómeno afecta especialmente a las instituciones del Estado, pero también a los proyectos privados cuya proliferación se verifica igual-

mente luego de concluida la etapa reformista, más precisamente en la actual década.

Lo que interesa en definitiva es señalar cómo a partir de la reforma agraria aparece por primera vez la posibilidad de pensar en el desarrollo regional y cómo estando abierto ese camino prevalecen aún ciertas contradicciones, en especial la ausencia de una fuerza social alternativa, que inducen tanto al Estado como a las propias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) —desde sus propios roles— a la reproducción de la óptica “proyectista” y a la consiguiente generación de un archipiélago de soluciones parceladas. La idea es, también, contribuir al debate sobre el desarrollo rural, y con ello insistir en la búsqueda de alternativas que permitan superar la inspiración localista del desarrollo. Las críticas y reflexiones han querido hacerse pensando en la necesidad de discutir y poner en tensión las experiencias de quienes venimos trabajando en proyectos.

El texto que sigue es, entonces, una primera aproximación. En su primera parte se ha intentado una periodización que va desde la posguerra hasta la actual década. Para ello se ha seleccionado algunos de los proyectos y propuestas estatales más representativos, de modo de observar su evolución desde la etapa prerreformista hasta la actual. Luego, se aborda el surgimiento de los proyectos de las ONG, los problemas y contradicciones que los afectan y la manera cómo se incorporan a la última etapa de la periodización antes efectuada. La tercera parte contiene algunas reflexiones en torno a la relación entre el sistema de proyectos y el desarrollo. Finalmente, la cuarta parte propone algunas aproximaciones a un balance.

LOS PROYECTOS ESTATALES

En el escenario de la gran propiedad : El desarrollo comunal y el primer “proyectismo” (1950-1968)

Desde el primer congreso indigenista interamericano (Pátzcuaro, México, 1940), en el que se recomienda “...que por la acción económica, social y cultural se procure que las comunidades se desarrollen para incorporarse integralmente a la vida social de cada país” (Supervisión Regional de Núcleos Escolares, 1949: 15) y la creación de diversas instituciones y organismos de cooperación técnico-financiera internacional, a partir de los primeros años de posguerra, América Latina —y particularmente el Perú— han conocido un importante número de programas y proyectos de desarrollo.

Las iniciativas surgidas en esta etapa tuvieron como eje de sus preocupaciones a la comunidad campesina o comunidad indígena, tal como más usualmente se la denominaba. Las líneas de trabajo se organizaban en torno a dos áreas mayores: los aspectos técnico-productivos y los vinculados a los servicios sociales básicos, líneas que, por lo demás, no dejaban de recibir la influencia de “...las corrientes intelectuales del culturalismo y el funcionalismo... partiendo del supuesto de que la sociedad peruana es una sociedad

dual, conformada por dos segmentos desarticulados. El uno, moderno, urbano, abierto al cambio y localizado en la costa. El otro, estático, tradicional, conservador, localizado en la sierra, e integrado mayoritariamente por la población indígena" (Fonseca, C.; Franco, E. y Plaza, O., 1986:26).

Algunos proyectos de esta etapa han "marcado época", por así decirlo.

Uno de los más antiguos— y seguramente de los más caracterizados— ha sido el denominado Núcleos Escolares Campesinos, iniciado en Puno en 1947 y ampliado luego a los departamentos de lo que hoy se ha dado en llamar Trapecio Andino. Nacido de una iniciativa sectorial, este proyecto intentó renovar los sistemas pedagógicos tradicionales considerando que la escuela debía constituirse en el centro promotor del desarrollo rural: " la educación e instrucción (...) serán fundamentalmente de carácter agropecuario, para formar, antes que artesanos, trabajadores para las industrias agrícolas, ganaderas y sus derivados..." (Aréstegui, M., 1976:35).

Así, mediante la introducción de la alfabetización funcional, la educación de adultos, la capacitación técnica, etc. se fueron tejiendo las diversas esferas de la realidad comunal para emprender iniciativas de apoyo a las actividades productivas, de comercialización, de saneamiento ambiental, etc. Es decir, a las funciones propias del aula escolar se articularon diversas líneas de trabajo orientadas a reforzar la estructura comunal y en las que participaban niños, jóvenes y adultos.

Pero aparte de estos aspectos específicos, el proyecto se propuso como principio la solución del problema indígena, el mismo que era considerado como "...un problema de Estado, de carácter social, económico, sanitario, vial, agrario, educacional, jurídico, etc., a cuya solución tienen que concurrir, con sus mejores esfuerzos, todos los organismos del Estado...". Tal solución suponía "...considerar que el indio no debe ser incorporado a la vida civilizada como es principio aceptado por la generalidad de las entidades que tratan este problema; que es la civilización occidental la que debe incorporarse a la vida del indio, respetando y enriqueciendo las grandes virtudes de este grupo humano, que ha contribuido con brillo a la cultura occidental..." (*Ibid.*).

Otra experiencia importante, el proyecto Vicos, iniciado poco después (1952) con auspicios del recientemente creado Instituto Indigenista Peruano (1946), tuvo también por postulado el desarrollo rural con base en la comunidad campesina. Al igual que el caso anterior, este proyecto puso el énfasis en el área educativa, pero con la diferencia de haberse ubicado al interior de una hacienda a la que pertenecieron como feudatarios los integrantes de la comunidad de Vicos. El intento tuvo por fin demostrar que la organización comunal estaba en condiciones de asumir exitosamente su propio desarrollo. Con el mejoramiento de una serie de servicios básicos (educación, salud, nutrición, etc.), pero sobre todo con el progreso alcanzado en los aspectos técnico-productivos, el proyecto logró efectivamente un impacto singular, pues "... ejerció una influencia positiva entre las comunidades del Callejón de Huaylas, estimulando a las comunidades

vecinas a organizarse en grupos precooperativos para luego exigir al gobierno central la expropiación de los fundos y haciendas" (Fonseca, C. et al., *op.cit.*: 30).

Las características de "enclave" que rodearon a esta experiencia sirvieron también para demostrar los límites que imponía la existencia del latifundio al desarrollo rural. Al haber funcionado en una comunidad que, lejos de ser un caso generalizado, constituía ante todo una excepción, finalmente el proyecto terminó demostrando que se trataba de una suerte de experiencia de laboratorio.

Muy poco después, en 1954, surgió el proyecto Puno-Tambopata, cuya experiencia marca igualmente otro hito entre los proyectos realizados en el período previo a la reforma agraria de 1969. El proyecto surge inicialmente como respuesta a la sequía que azotaba al departamento de Puno. Sin embargo, los objetivos que se propuso consideraban la necesidad de mejorar las condiciones económicas de la familia campesina mediante la introducción de nuevas técnicas en los aspectos agropecuario, artesanal y de industrias rurales. Este proyecto fue probablemente el que se planteó más explícitamente el problema del éxodo rural: a la vez que buscó mejorar las condiciones que al interior de las comunidades impulsaban a la migración, decidió regular este movimiento intentando asistir técnicamente a las migraciones espontáneas que marchaban principalmente hacia los valles subtropicales del departamento.

Experiencias como estas y muchas otras llevadas a cabo en el Perú, del mismo modo que las del resto de América Latina, seguramente influyeron en la evolución de los planteamientos surgidos de los diferentes congresos indigenistas. Así, por ejemplo, y en plena era kennediana, el quinto congreso llevado a cabo en Quito (1964) no sólo proponía la realización de reformas agrarias "...con el propósito de eliminar el uso indirecto (de la tierra), para hacer posible la liquidación de todo el resto del feudalismo" (Resolución No.4), sino que urgía a los gobiernos a evitar la dispersión y deficiencia de la acción indigenista nacional y de facilitar el mejor aprovechamiento de la asistencia externa (Resolución No. 6).

¿Qué expresaban estos alcances? En el caso del Perú, significaban dos cosas: de un lado, que los proyectos llevados a cabo hasta entonces iban haciendo evidente que el desarrollo rural no podía seguir haciéndose sin modificar la estructura de propiedad de la tierra, siendo por consiguiente necesaria una reforma agraria, y, de otro, que el hecho de trabajar en ámbitos marginales a la gran propiedad y dispersos en el espacio impedía una acción e impacto relevantes. Sin entrar en mayores disquisiciones, lo concreto es que en ese mismo año 1964 están en pleno proceso los primeros intentos de aplicación de la reforma agraria, intentos que muy pronto demostraron su tibieza con la ejecución de la reforma de 1969. Pero, asimismo, en tanto la reforma agraria no conquistaba integralmente al campo peruano, y pese a ello, los proyectos tenían también que emprender algunas reformas.

En efecto, la creación en la misma época del Proyecto de Desarrollo e Integración de la Población Indígena parece nacer de las sugerencias

emitidas por la Resolución No. 6 del citado congreso, pues intenta vertebrar los esfuerzos de las diversas instituciones que tenían a su cargo proyectos rurales. Así, este proyecto asume a los que venían ejecutándose desde 1959 bajo el Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen —del que habían pasado a formar parte, entre otros, los Núcleos Escolares Campesinos y el proyecto Puno-Tambopata. En marzo de 1965 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Comunal, y un año más tarde el organismo con el que se da forma institucional al proyecto: la Oficina Nacional de Desarrollo Comunal (ONDC). Este proyecto seleccionó, a nivel nacional, siete ámbitos de trabajo denominados Zonas de Acción Conjunta (ZAC); en cada uno de ellos se ejecutaron subproyectos en líneas tales como: extensión agropecuaria, asistencia técnica, artesanía, fomento cooperativo, educación, etcétera.

Como se puede apreciar, desde la creación de los Núcleos Escolares Campesinos en la segunda mitad de la década del 40 hasta veinte años más tarde, es bastante lo que se avanza en la concepción y formas de organización de los proyectos. En los inicios del período, la "visión integral" nacía de un sector (educación), mientras que a finales del mismo ya se había llegado a estructuras institucionales más complejas (multisectoriales) y a definiciones espaciales (zonas de acción conjunta) emparentadas con la planificación regional.

No obstante lo expuesto, lo que no había podido ser reformado, pese a los esfuerzos, era, en definitiva, la naturaleza fundamentalmente asistencial de las actividades, enfoque que era el correlato ineludible de la acción restringida a los linderos de la comunidad. Y todo ello con algunos agravantes.

En efecto, estas experiencias se realizaron en un contexto en el que prevalecía "...una posición etnocéntrica que determinaba que la mayoría de los agentes de cambio se considerasen 'civilizadores', ya que visualizaban su propio sistema de ideas y valores como el correcto, natural y superior" (Galdo, R., 1984: 34). Tales percepciones no fueron ciertamente fenómeno nuevo o descubierto durante la realización de los proyectos señalados. Desde fines de la década del 40 venía palpándose este problema con la creación del Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (SCIPA), cuya implementación en el Perú se inscribió en los acuerdos de asistencia económico-financiera internacional de la posguerra.

La base del modelo SCIPA, experimentado previamente en Estados Unidos, residía en la extensión agrícola que buscaba la mejora en la producción y sus rendimientos a partir de la aplicación de los avances obtenidos en la tecnología agropecuaria desde comienzos de siglo. "Es durante la década del 50 que el SCIPA se vigoriza, llegando a contar con 48 agencias, complementadas con *pools* de maquinarias, víveres, semilleros, centros de recreo, etc. y constituyen el primer esfuerzo de extensión agrícola realizado en el país" (Torres de la Jara, H., 1984: 2). A partir de 1960 este

servicio se institucionaliza como organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura bajo la nueva denominación Servicio de Investigación y Promoción Agraria (SIPA). Si bien bajo la primera denominación "...se aplicó un modelo de servicio creado para regiones donde el grueso del público trabajaba con una economía de mercado y para nuestro país (...) no recibió ningún cambio ni adaptación y fue aplicado a públicos con economía de subsistencia...", todo ello no significó que con el cambio a SIPA se modificasen los comportamientos, pues mantuvo "...el enfoque de desarrollo del SCIPA anterior con los mismos errores, y a pesar de su capacidad instalada, no contó con un equipo capaz de profundizar el análisis sobre nuevas alternativas de desarrollo (...). Esta situación se mantuvo hasta su desintegración en 1969" (*Ibíd.*: 6).

Independientemente de la capacidad de análisis que se tuviera, algo impedía superar la frontera de lo comunal. Sin negar las diferencias de enfoque inherentes a cada institución o proyecto, lo cierto es que la concepción que prevaleció en todos los casos estuvo vinculada de manera fundamental en el desarrollo comunal. Pero esta percepción no era producto únicamente de una determinada ideología comunista, ni tan sólo expresión de un cierto espíritu filantropista; lo concreto es que respondía a una realidad objetiva frente a la cual, incluso por más sofisticación que pudiera haberse logrado en el diseño de los proyectos, era estructural e históricamente imposible decidir y actuar en otros espacios rurales que no fuesen los de la comunidad.

Es que más allá estaban las áreas bajo control latifundista, los estados dentro del Estado donde el "interés social" era el del gran propietario. Los proyectos entraban, así, en conflicto con una compleja realidad en la que se hallaban entrelazados tres fenómenos: la reproducción del sistema social rural en condiciones de grave precariedad; la vigencia del régimen de la gran propiedad latifundista, pero enfrentado al proceso que lo llevaría a la crisis de reproducción, y el flujo migratorio hacia las grandes ciudades de la costa, que no podían absorber el excedente de población generado por el problema de la propiedad de la tierra.

De allí el impacto de Vicos como propuesta alternativa, pero de allí también el porqué de sus límites; claro está que este proyecto tuvo el mérito de ubicarse en el centro de la contradicción: la propiedad de la tierra. El proyecto Puno - Tambopata también abordó el problema a través de una de sus más importantes líneas de trabajo, pero desde otra perspectiva; es decir, desde la que planteaba la migración hacia las zonas de colonización. Resultaba difícil encontrar otro tipo de alternativa, como también era de escasas posibilidades prácticas la aplicación de esquemas de planificación espacial-regional, tal como de algún modo intentó la Oficina Nacional de Desarrollo Comunal con las zonas de acción conjunta. Todo ello era así porque, una vez más, la porción fundamental de las actividades económico-productivas y el poder político que era su correlato, recaían en manos de un reducido núcleo de poder hegemónico local y regional.

La etapa reformista: La cuestión regional y la planificación del desarrollo (1968-1976)

La desaparición del terrateniente latifundista como actor clave en la definición de las relaciones sociales en el campo, y de la dominación política y económica que ejercía sobre el espacio físico y social, constituyó, ciertamente, un cambio fundamental en el escenario en el que se venían experimentando los diversos proyectos de desarrollo rural.

Recordemos que junto a la reforma agraria se procesaron otros cambios que fueron configurando un nuevo panorama con respecto al rol y comportamiento del Estado. De un lado, el vacío dejado por la oligarquía terrateniente imponía el paso a un tipo de Estado que, por oposición al precedente, debía tener una mayor presencia en el área rural. Pero no sólo eso: había que generar una administración e instituciones que de algún modo cubrieran tal vacío. De otro, liberados los espacios regionales del control de la oligarquía terrateniente, también se hacía necesario desarrollar propuestas que permitiesen enfrentar el problema ya no sólo en la perspectiva del desarrollo rural, sino también del desarrollo regional.

Hubo, pues, un reordenamiento orgánico-administrativo del aparato estatal. A la incorporación de nuevos sectores institucionales (economía, comercio, alimentación, pesquería, energía, turismo, etc.) se sumaron y reestructuraron diversas instituciones financieras, de fomento, empresas públicas, organismos descentralizados y otros, cuya conformación de conjunto expresaba la nueva tendencia del Estado a asumir con vigor sus funciones normativo-reguladoras y a desarrollar funciones económico-productivas que hasta entonces le eran extrañas. Más cerca de nuestro interés, el importante peso adquirido por instituciones como los Organismos Regionales de Desarrollo (ORDES), que articulaban bajo un mismo cuerpo orgánico a todo el aparato público sectorial a nivel departamental; el Ministerio de Agricultura, encargado de la aplicación de la reforma agraria; el Instituto Nacional de Planificación, asignado a la tarea de formular las políticas nacionales y regionales de desarrollo, y el SINAMOS, como agente de cooptación política, significó optar por una presencia protagónica del Estado en el espacio interior del país.

Esta ampliación de los márgenes de intervención del Estado se hizo palpable con la creación de nuevas unidades empresariales en el campo y la movilización política y organización de la población en función de tales cambios. A este respecto, recordemos que la preocupación central de los organismos de desarrollo del Estado estuvo orientada, esta vez, ya no tanto hacia la comunidad campesina, como sí al sector asociativo y al desarrollo empresarial; y esto, desde luego, por la inédita importancia socio-económica que cobraban las unidades productivas nacidas de la reforma agraria.

Otro cambio de enfoque significó la substitución del conjunto de proyectos precedentes por un nuevo patrón de organización del espacio y,

consecuentemente, de la administración de políticas de desarrollo¹. Es decir, se abandonó el esquema de proyectos focalizados y desprovistos de una estrategia común de desarrollo, puesto que los alcances del proceso en el agro daban una nueva base para la definición de políticas regionales, tal como lo hizo el Instituto Nacional de Planificación (INP) a partir de los trabajos de identificación de cuatro grandes macrorregiones y la formulación consiguiente del llamado modelo de desarrollo rural integrado.

Así, uno de los rasgos característicos de este proceso fue la significativa importancia que adquirió el espacio como variable macro para la formulación de las políticas institucionales de desarrollo. Ello ocurrió con el Ministerio de Agricultura cuando decidió seguir los patrones de jerarquización espacial del modelo de desarrollo rural integrado. En esa perspectiva, este sector procedió a articular las actividades micro (cooperativas y SAIS) con proyectos integrales de asentamiento rural (PIAR) y éstos, a su vez, con unidades macro llamadas Proyectos Integrales de Desarrollo (PID).

Por el lado de la base social de atención, las áreas de organización comunal ya no fueron objeto de proyectos específicos (desarrollo comunal), sino que quedaron incluidas en los PIAR y PID vía su participación en las SAIS. Esta nueva concepción llevó a ver a la comunidad campesina como conformante estructural del nuevo esquema; aun cuando es cierto que ello planteaba la enorme dificultad que suponía —y sigue suponiendo— intentar articular en una misma estrategia realidades que responden a lógicas de comportamiento productivo y a racionalidades culturales y sociales distintas, aunque temporal y espacialmente coincidentes.

Sin embargo, todo ello parecía depender también de la nueva mirada que los planificadores de entonces tenían sobre el rol futuro del agro: "...debe tenerse presente que la agricultura no solucionará integralmente los problemas que afectan al habitante rural. Existe un considerable exceso de mano de obra para los recursos existentes en el sector, el mismo que deberá ser transferido a otras actividades productivas a medida que éstas adquieran capacidad de absorberlo (...) por el hecho de que, dentro de un horizonte a más largo plazo, la imagen de desarrollo se vincula, necesariamente, a un proceso industrial y urbano" (INP, 1971: 24).

Con la clausura oficial del proceso de adjudicaciones en junio de 1976, dictada por la administración de Morales Bermúdez, en el poder desde el año anterior, se cierra también un ciclo cargado de reformas que, entre otras muchas cosas, significó un giro importante en la concepción y manejo de proyectos de desarrollo rural. Empero, hasta esa fecha la concreción de estas innovaciones fue todavía relativa, quién sabe si por haberse intentado

1. Una muestra del abandono de la política "proyectista" en favor de la asignación de acciones de desarrollo a las instituciones regulares puede estar dada por el caso de Puno. En este departamento, que es— de lejos— el que mayor número de proyectos ha cobijado en las últimas décadas, hasta 1969 operaban veinte proyectos; sin embargo, entre 1969 y 1976 se iniciaron tan sólo cinco y cerraron trece del período anterior (Cfr. Palao, J. y Garaycochea, I., 1989: 184).

a la sombra de los mayores esfuerzos que planteó la propia aplicación de la reforma agraria. Ahora bien: pese al giro impuesto por Morales Bermúdez, es a partir del cumplimiento del ciclo de reformas que se "objetivaron" las condiciones capaces de dar un mejor lugar al pensamiento planificador, llevándolo a superar el estrecho margen de la planificación urbana, tal como ocurría en el período previo, para hacer frente a una tarea más compleja: el desarrollo regional.

En adelante, gran parte de las reivindicaciones y postulados políticos de las clases y fuerzas sociales del país tendrían que ir reajustándose en función de la nueva realidad. Incluso la propia organización administrativa y territorial del Estado tendría que ser repensada; no fue por consiguiente un azar que la nueva Constitución Política del Estado dispusiera la regionalización del país y la creación de los respectivos gobiernos regionales.

La erradicación de las relaciones sociales más retardatarias puso al descubierto, sin embargo, la extrema complejidad de la tarea a futuro.

En primer lugar, permanecía y se agudizaba el desarrollo desigual de las fuerzas productivas en el campo; pero no sólo eso, sino que la herencia de las formas empresariales dejada por la reforma agraria, sobre todo en la sierra, no parecía encontrar cauces seguros que llevaran al progreso de la vida social y económica de la población campesina. En segundo lugar, frente al vacío dejado por el terrateniente, si bien el Estado había asumido la tarea de reemplazarlo con la implantación de un numeroso contingente de instituciones públicas, lo concreto es que tal intento se hallaba desprovisto de contenido tanto en lo político como en lo social, al no existir en las regiones, salvo pocas excepciones, proyectos regionales que aglutinaran a sus fuerzas sociales en torno a objetivos de largo plazo. En tercer lugar, el centralismo había llegado a extremos tales que los organismos públicos regionales (corporaciones y otros) se desenvolvían haciendo frente a las gruesas contradicciones entre sus fines institucionales, teóricamente descentralizadores, y los límites impuestos a su accionar por el nivel central.

Ahora bien: pese a todas las restricciones estructurales, desde la perspectiva de un Estado que se veía forzado a asumir un rol protagónico en la conducción del desarrollo regional, las alternativas más aparentes parecían sugerir dos acciones básicas: de una parte, mantener y renovar la preeminencia de la función planificadora y, de otra, caminar hacia la formulación tanto de una estrategia de desarrollo nacional cuanto de sus instrumentos más adecuados. Frente a ello, las nuevas demandas surgidas como resultado de la aplicación de la reforma agraria tendrían a demostrar que no bastaban los programas y proyectos encuadrados en el desarrollo comunal, tal como había sido la tendencia en la etapa prerreformista; como tampoco los proyectos de desarrollo basados en la sola articulación empresarial, como había venido siendo el caso con los PIAR y PID. Lo que comenzaba a esbozarse era la necesidad de plantear estrategias de desarrollo integrales en las que los proyectos no fueran la estrategia misma sino su recurso instrumental.

Uno de los más importantes esfuerzos teóricos para abordar esta cuestión puede encontrarse en el Plan de Desarrollo 1979-1990 preparado por el INP². En este documento se postula un nuevo enfoque de "desarrollo hacia adentro", partiendo por privilegiar los "espacios periféricos del interior" y reconocer su potencial autonomía relativa con respecto al proceso de acumulación. Desde el punto de vista instrumental, se propone también un nuevo estilo de intervención del Estado mediante el manejo de espacios menores dentro de cada contexto regional, espacios cuya identificación debía ser resultado de la aplicación de criterios y técnicas que asociaran las variables sociales, productivas, económicas, ecológicas, espaciales, etc., de modo de encontrar determinadas unidades de conjunto con un potencial de desarrollo. A estos espacios se les denominó microrregiones.

La delimitación microrregional aparece así como punto de partida de lo que se entendía debía ser un complejo proceso de acondicionamiento del territorio, destinado a corregir, en el largo plazo, tanto la actual demarcación política interna del país como la organización y modelo de gestión de la administración pública. Ello significaba construir las escalas espaciales de la planificación (regional, subregional y microrregional) bajo los criterios de una descentralización político-administrativa del aparato estatal. Así, el espacio microrregional venía a constituir la unidad mínima de planificación donde deberían funcionar programas integrales de desarrollo, en coordinación con los niveles descentralizados de la administración pública y la población organizada.

De allí nacen los llamados Programas de Desarrollo Microrregional (PDM), que, tal como su denominación sugiere, intentaban superar la concepción tradicional de proyecto para ubicarse en un marco conceptual e institucional de mayor complejidad a nivel del diseño y de más largo horizonte temporal (programa) (Véase A. Paniagua, 1985 y 1987). Con este planteamiento se buscaba subsanar lo que parecían ser por lo menos dos de las principales limitaciones registradas en las experiencias previas. En primer lugar, la corta duración promedio de los proyectos y la incertidumbre sobre su continuidad, en especial con respecto al logro de ciertos objetivos de largo plazo. En segundo lugar, la proliferación de proyectos como operativos aislados y carentes de estrategias globales.

La innovación que trajo esta modalidad descansó en la apuesta que sus gestores hicieron por un desarrollo nacional regionalizado (descentralizado), entendiendo que éste debía lograrse bajo las orientaciones de la planificación. Es por esta intencionalidad que sus propósitos eran también el ir más allá del asistencialismo o del sectorialismo; más aún, postulaba la necesidad de una complementación entre el desarrollo urbano y el rural: "...se tiene en cuenta, principalmente, la presencia en el espacio microrre-

2. Este plan no llegó a oficializarse. Pese a ello funcionó como marco orientador del conjunto de trabajos de planificación regional llevados a cabo por el INP durante esta etapa. Uno de los principales aportes de este documento se sintetizaba en el llamado modelo de desarrollo del interior (Véase INP, 1980)

gional de actividades productivas mínimas susceptibles de potencializarse tanto en términos inducidos (ejemplo, industria) como por vocación propia (ejemplo, agropecuaria) que conduzcan con mayor facilidad a la estructuración de un sistema integrado y articulado, tanto a nivel microrregional como regional" (INP, 1983: 19).

Pese a la densidad de contenidos conceptuales y a pesar, también, de ciertos excesos de perfeccionismo tecnocrático, la propuesta microrregional llegó a cristalizar parte importante de sus objetivos inmediatos: la delimitación de los espacios microrregionales a nivel nacional y la puesta en marcha de varios PDM a lo largo de la sierra ³. Sin embargo, estos objetivos fueron logrados en momentos en que se procesaba el paso hacia una nueva etapa en la que se registraría el abandono de la función planificadora y se abriría paso una política neoliberal.

Los 80: El retorno al "proyectismo"

Si bien el relajamiento de los grandes postulados del reformismo velasquista había tenido su inicio con el gobierno de Morales Bermúdez, a partir de 1980 se corona el proceso introduciéndose como postulado la función del mercado como agente asignador de recursos. De este modo, enfoques como el modelo de desarrollo del interior y la microrregionalización quedan en el escritorio y los PDM en ejecución devienen, progresivamente, en una nueva versión de los clásicos proyectos de desarrollo dispersos en el espacio. Incluso el propio proceso de regionalización es dilatado y de algún modo escamoteado con la reimplantación de las corporaciones de desarrollo. Estas últimas, lejos de haberse constituido en el eslabón institucional encargado de asegurar el paso hacia los futuros gobiernos regionales, tal como lo establece la Constitución, exacerbaron el dirigismo centralista al haber roto el esquema integrador de los anteriores ORDES. En efecto, mientras que estos organismos habían logrado articular bajo una misma unidad de mando a todo el aparato público departamental, la creación de las corporaciones trajo consigo la autonomización de las instituciones sectoriales, las que pasaron a depender —todas y separadamente— de la conducción ejercida desde Lima, incluyendo, por supuesto, a las propias corporaciones. Se cerró así una corta etapa en la cual había sido posible formular y aplicar políticas y estrategias departamentales de desarrollo y en la que, lógicamente, adquiría mayor factibilidad la propuesta microrregional.

El liberalismo imperante, la crisis económica, los postulados antiestatistas y el modelo de ajuste impuesto por los organismos financieros internacionales fueron los ingredientes que permitieron desmontar paulatinamente

3. Algunos de los más importantes PDM iniciados a fines de la década del 70 fueron los siguientes: Programa de Desarrollo Rural en Microrregiones (PRODERM, Cusco); Programa de Desarrollo Rural Puno —Microrregión Juliaca (PRODERJU); Programa de Desarrollo Rural Integrado Sánchez Carrión (PDRI-SC, La Libertad); Programa Microrregional Sierra Centro Cajamarca, y Programa de Desarrollo Microrregional Melgar (Puno).

la presencia adquirida por el Estado en los espacios regionales. Sin dicha presencia, y ante la permanencia del vacío dejado por el gran propietario, la sierra —y, en general, el espacio andino— se vieron, una vez más, abandonados, o, en todo caso, a la "espera" de que el mercado les "asigne recursos". Así, durante todo el gobierno belaudista se hizo patente el escaso interés por lo que venía siendo la preocupación por el desarrollo del interior. En 1982 se abandonó totalmente la formulación de nuevos planes de desarrollo, y lo que comenzó a recobrar vigencia fue, más bien, la antigua fórmula del "proyectismo".

Se trató, en efecto, de un ciclo en el que empezó a proliferar un alto número de proyectos de la más variada diversidad conceptual y huérfanos de una conducción política que orientara sus acciones en función del desarrollo nacional y regional, con el agravante adicional de reproducir los desequilibrios tradicionales en la asignación de las inversiones públicas. Por lo menos esto es lo que sugiere un estudio hecho por el INP, según el cual hacia 1983 existían 174 proyectos públicos de desarrollo ubicados en las respectivas áreas rurales de la costa, sierra y selva; en estricto, el 71% de éstos se emplazaba en la sierra, pero los mayores montos de inversión correspondían a los proyectos en selva, pese a representar el 23% del número total de proyectos (INP, 1988: 52). Todos estos casos daban lugar a una nutrida variedad de enfoques y, por consiguiente, de denominaciones: proyectos de promoción campesina, de desarrollo comunal, de servicios básicos, de desarrollo agrícola, de desarrollo rural, de desarrollo rural integrado, etc., a los que habría que agregar los propios PDM (Véase nuevamente A. Paniagua, 1986).

Pese a todo, de este aluvión se había salvado la delimitación de espacios microrregionales, la que de alguna manera sirvió para facilitar la identificación del ámbito de trabajo de un cierto número de proyectos rurales posteriores. Empero, este no sería el único legado.

Y así fue, porque entrado el nuevo gobierno aprista recobra vigencia la propuesta microrregional, hasta el punto tal que el capítulo IV de la Ley de Bases de la Regionalización dispuso la existencia de Oficinas Microrregionales en cada uno de estos espacios⁴. De cualquier manera, la existencia de una voluntad política que esta vez asume la propuesta microrregional como uno de los ejes de la promoción del desarrollo rural, es un retorno del péndulo que, por lo demás, trajo consigo un nuevo impulso a la acción planificadora⁵.

4. La Ley de Bases (No. 24650) establecía que las oficinas microrregionales estaban encargadas de programar y ejecutar la inversión y los servicios vinculados a los aspectos productivos, económicos y sociales dentro del ámbito territorial correspondiente. Sin embargo, con la ley ampliatoria de 1988 se dispuso la desaparición de dichas oficinas, y, en general, de toda referencia a lo microrregional.
5. En efecto, a partir del año 1985 se produce un nuevo brío, retomándose la formulación de los planes nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazos y asignando al INP la gestión de diversos programas y fondos nacionales de desarrollo; entre éstos pueden citarse: el Plan Sierra, el Plan del Trapecio Andino, el Programa Nacional de Desarrollo Microrregional; Programa Nacional de Apoyo al Ingreso Temporal; Fondo de Apoyo a las Comunidades Campesinas; Programa de Asistencia Directa; etcétera.

Entre 1985 y 1987 se asiste, pues, a un inusitado proceso de implementación de PDM a lo largo de la sierra, en particular en el área bautizada por el gobierno como Trapecio Andino (Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancaavelica, Puno y provincias altas de Arequipa, Moquegua y Tacna). En menos de dos años se habían puesto en marcha más de sesenta programas cuyos ámbitos cubrían el 58% del territorio provincial del país (Cf. Paniagua, A., 1987: 82). Este nuevo aluvión se sustentó, sin embargo, en un enfoque distinto al que dio lugar a la propuesta original. Si bien hace uso de los espacios delimitados en el período anterior, esta vez se abandona los complejos objetivos de integración regional, para enmarcarse en un operativo caracterizado por una suerte de pragmatismo asistencial. Con ello se intenta encontrar una respuesta dirigida no tanto a los problemas estructurales cuanto a la coyuntura política signada por el surgimiento y expansión de la violencia.

De este modo, el enfoque se basa en el logro de resultados relativamente inmediatos, sustentados en obras y acciones de carácter puntual en el medio comunal, siendo prioritarias actividades tales como producción de alimentos para el consumo local, dotación de servicios básicos (salud, educación, saneamiento, vivienda, electrificación, etc.), infraestructura de apoyo a la producción, recuperación y ampliación de tierras de cultivo, etc. (Véase D.S. 073-85-PCM); es decir, un retorno a las prácticas del desarrollo comunal vigentes en la etapa previa a la reforma agraria.

Así, la creación en cascada de PDM y la concepción en la que se sustenta, terminan por llevar a la sobrevaloración de las acciones de corto plazo en desmedro de estrategias globales vinculadas al desarrollo regional. En buena cuenta se siguió, bajo nuevas formas, la política "proyectista" del gobierno precedente, reiterándose la opción por una presencia puntual y desarticulada del aparato estatal, de modo tal que, una vez más, los proyectos se convierten en la estrategia misma de desarrollo.

LOS PROYECTOS PRIVADOS

El "boom" de las ONG

La década del 80 es también la de los proyectos de promoción de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG): "La caída de Velasco y el desmontaje de las principales reformas, iniciado por el régimen del general Francisco Morales Bermúdez, que le sucedió, crearon las condiciones bajo las cuales se inició el *boom* de los centros de promoción, que alcanzó su punto más elevado a inicios de la presente década. Durante los años siguientes el crecimiento de los centros (...) fue muy desordenado, siendo sólo durante los últimos años que ha empezado a darse un proceso de coordinación entre éstos..." (Manrique, N., 1988: 66).

Estas organizaciones, que, como dice Mario Padrón (1988a: 29), tienen su propia concepción del desarrollo, similar, complementaria o alternativa a la enunciada por el gobierno, constituyen, a su vez, un universo bastante

amplio de agentes generadores y ejecutores de proyectos. Por el hecho mismo de haber observado un crecimiento sustantivo durante la presente década, es necesario señalar que su importancia cualitativa en las etapas anteriores es poco comparable con la de los proyectos estatales; sin embargo, ello no significa que no se haya verificado una presencia y continuidad de estas organizaciones desde la década del cuarenta.

Si hay una presencia institucional constante desde los inicios de la posguerra, ella corresponde a organizaciones dependientes o vinculadas a instituciones religiosas o confesionales; más aún: las ONG parecen hallar sus raíces en organizaciones de corte filantrópico auspiciadas por la iglesia católica, las mismas que fueron evolucionando a medida que las condiciones socio-políticas y el debate sobre la problemática del desarrollo iban generando nuevos compromisos frente a la realidad rural y social del país.

Si se tuviera que hacer una periodización similar a la de los proyectos estatales, no habrían razones para suponer que el recorrido de las ONG, en cuanto a la concepción de sus proyectos, haya podido ser impermeable a las transformaciones agrarias. Esto tiene que suponer, necesariamente, el juego de incidencias que sobre las formas de acción de las ONG han ejercido las restricciones de la etapa prerreformista, las posibilidades abiertas por la reforma agraria hacia nuevos enfoques de desarrollo y las nuevas condiciones del posreformismo. Y en esto parece haber consenso entre quienes han trabajado el tema, aun cuando es verdad que los acercamientos desde esta perspectiva no son muchos.

Mario Padrón (1988b: 30) reconoce cuatro "generaciones" de ONG: la primera, que podría corresponder a los inicios de nuestra etapa prerreformista, identificada por el carácter asistencial y de prestación de servicios; la segunda, que quién sabe podría ubicarse entre finales de la etapa prerreformista y todo el período siguiente, en que las preocupaciones giran globalmente en torno al desarrollo (comunal, integral, autosuficiente, etc.); la tercera, que se asociaría al período posreformista, donde se busca potenciar la organización popular, su protagonismo y el diseño e implementación de políticas de desarrollo alternativas, y la cuarta, correspondiente a la actual coyuntura, donde se opta por la movilización de la sociedad por problemas más globales (deuda externa, defensa de la ecología, búsqueda de la paz, etc.).

Desde una visión menos institucional, el mismo autor (1988a: 38 y ss.) ensaya una periodización vinculada a los proyectos de las ONG, distinguiendo sus etapas no tanto en función de los hitos socio-políticos sino en correspondencia formal con las décadas. Así, los proyectos del 50 son tipificados por su orientación alrededor de la temática de la integración de la población aborigen, de la alfabetización y también por su carácter asistencial. La década del 60 trae, en cambio, proyectos técnico-productivos, de infraestructura y de "concientización" y movilización social. Seguidamente, en la década del 70, así como ocurre con los proyectos públicos, aparecen los proyectos integrales de desarrollo, pero también otros más específicos a la tarea de las ONG, como son los de organización de bases y

gestión política, muy especialmente los de educación popular que, como se sabe, serán eje conceptual del trabajo de las ONG. Finalmente, la década actual aporta con dos tipos de proyectos: de promoción y desarrollo, y de estrategias de supervivencia y organización autónoma, los mismos que, en el plano funcional, se vinculan al movimiento popular y a la gestión de gobiernos locales.

Gianotten y de Wit (1987: 117 y ss.) identifican, por su parte, seis estrategias puestas en práctica desde la posguerra, pero vinculadas más específicamente al desarrollo rural y al sector campesino, aunque sin muchas precisiones cronológicas o distinciones de etapas. Estas estrategias, que según los autores han aportado elementos relevantes o equivocados para programas de desarrollo rural en contextos campesinos, serían: desarrollo de la comunidad, modernización tecnológica y teoría de la difusión, reforma agraria, cooperativismo, revolución verde y tecnología apropiada. Es decir, los proyectos de desarrollo rural se habrían sometido a la sucesión de una serie de modas aplicadas a lo largo de los diferentes ciclos socio-políticos habidos desde la posguerra⁶. Claro está que tales estrategias "...generalmente, no han tenido los resultados esperados. Especialmente, el campesino no ha tenido los beneficios que se le han ofrecido; por el contrario, a menudo su situación ha empeorado" (*Ibid.*: 155).

De cualquier manera, no cabe duda de que por poco numeroso que haya sido el grupo de proyectos privados hasta comienzos de la presente década, su experiencia se ha visto sometida a las exigencias y contradicciones del proceso social en el campo, del mismo modo que a la influencia de las diversas estrategias diseñadas tanto en el país como, especialmente, en los centros emisores de la cooperación internacional. En esto no hay, pues, grandes diferencias con los proyectos gubernamentales. Como tampoco en la gran proliferación de proyectos rurales de la actual coyuntura.

Como ya se dijo, la abundancia de proyectos parece ser el signo de la década del 80. En efecto, sobre un total de 218 ONG consignadas por M. Padrón (1988a: 50), 72 tienen como línea de acción al desarrollo rural, por lo que el número real de proyectos puede llegar a ser mayor, sobre todo si se considera, primero, que una ONG puede manejar más de un proyecto y, segundo, porque las otras líneas de acción mencionadas por la misma fuente son por lo general componentes del desarrollo rural (educación popular, 130 ONG; tecnología apropiada, 59; salud, 56; etc.). Así, se trata también de otro elevado contingente de proyectos cuyo crecimiento cuantitativo se verifica precisamente en la misma etapa en que el Estado opta por la vía "proyectista". Este fenómeno de la avalancha de proyectos que afecta tanto a la administración pública como a los centros privados plantea algunos interrogantes sobre los que será necesario regresar más adelante.

6. En otro documento (1988: 15), los mismos autores refieren, por ejemplo: "Las fuentes financieras cambian sus preferencias y son susceptibles a las nuevas 'modas'. Las posibilidades de financiamiento se amplían proporcionalmente cuando están incluidas las 'tecnologías apropiadas', 'la mujer y los clubes de madres', 'la ecología' o las 'alternativas energéticas'; la no inclusión de estos temas restringe considerablemente la posibilidad de financiamiento."

El potencial institucional y los proyectos

De un tiempo a esta parte han surgido algunas preocupaciones sobre el potencial institucional de las ONG con respecto al desarrollo rural y la promoción campesina. El referente tiende a ser naturalmente el aparato estatal. Y en esto existen algunas razones que hacen suponer que los proyectos privados tienen mayores posibilidades de éxito que sus homólogos estatales; habrían, pues, ciertas "ventajas comparativas". No resulta difícil imaginarlas si tenemos en consideración dos elementos: de un lado, la imagen difundida del burocratismo e ineficiencia del aparato estatal y, de otro, la complejidad y dimensiones de sus proyectos; ambos elementos tienden, además, a retroalimentarse para efectos de cualquier evaluación.

De acuerdo a tales consideraciones se puede afirmar, como lo hacen Gianotten y de Wit (1988: 17), que los proyectos privados tienen por ventajas su poca burocracia y mayor eficiencia; la menor escala de sus proyectos y el costo relativamente bajo de los mismos. Agréguese a ello la relación más directa que establecen con los grupos beneficiarios y la mayor apertura que ofrecerían al ensayo de nuevas ideas y propuestas. Independientemente de que todo lo anterior sea o no una verdad generalizable, lo cierto es que los proyectos privados son un nuevo actor social en el medio rural (como en el urbano), y en tal virtud participan de las incertidumbres que plantea el desarrollo. Así, no sólo están sujetos a los riesgos que entrafía la adopción de estrategias y modalidades de acción que cíclicamente aparecen como alternativas para el desarrollo rural, sino que son también portadores de un conjunto diverso de representaciones acerca de la problemática rural, la manera de abordarla y la forma de traducir en acciones las respuestas que se supone ésta exige. Pese a ello, es necesario distinguir los contenidos metodológico-conceptuales que entroncan el accionar de los proyectos rurales de las ONG. A este respecto, la educación popular es una singularidad que aparece como base conceptual globalizante de la que se desprenden las modalidades y metodologías de la promoción rural (y urbana) entre las que cabe destacar la práctica de la autocapacitación.

Uno de los pilares del trabajo de promoción en los proyectos ha sido —y sigue siendo—, en efecto, la educación popular. A diferencia de los proyectos estatales, los privados han acordado especial privilegio a las dimensiones del cambio social introduciendo las alternativas de una educación liberadora. Por sus principios, esta propuesta contiene una visión crítica de la realidad social y, en tal sentido, asume la organización de los sectores populares como eje central del cambio (protagonismo popular). En términos de la ejecución misma de los proyectos, la participación de la población es inherente a los postulados de la educación popular: "Para la educación popular, la participación está íntimamente ligada a la organización política de los campesinos en la sociedad global, por lo que los objetivos y las metas del proyecto específico no pueden considerarse aislados de las organizaciones existentes. De acuerdo con los objetivos y fines de la educación popular, la búsqueda de una mayor participación del

grupo beneficiario en el proyecto iniciado por el intelectual externo, sólo puede justificarse cuando esta técnica participativa sirve para el surgimiento o la consolidación de una participación popular organizada" (Gianotten y de Wit, 1987:112). Es por este tipo de acercamiento que los proyectos privados pueden tener, efectivamente, una relación más directa con la población beneficiaria⁷.

Sistemáticamente descuidadas por los proyectos públicos, la capacitación y la autocapacitación constituyen, por otra parte, instrumentos cuya aplicación es base del intercambio de conocimientos en el marco de relaciones horizontales entre los promotores y el grupo beneficiario. Son tareas, como plantea G. Torre, "... que conducen a generar una conciencia crítica y a elevar el nivel de conocimiento, estableciendo mecanismos educativos que permitan transferir los conocimientos y la comunicación a los sectores agrarios organizados" (1988:139). Mediante este proceso los proyectos introducen elementos de la educación popular que sirven por igual para estrechar las relaciones con la población organizada y retroalimentar los contenidos y objetivos de las líneas de trabajo, e incluso del propio proyecto. En esta misma línea, y ya en referencia a los propios equipos de trabajo de los proyectos, la autocapacitación aparece como una fórmula que intenta ir más allá de las modalidades tradicionales de capacitación, las que generalmente son vistas desde la sola perspectiva del reciclaje de conocimientos técnico-profesionales o del entrenamiento funcional.

Se trata, en realidad, de una práctica que apela a la mística e identidad de los miembros del proyecto con respecto a la realidad campesina, de modo tal que se hallen "capacitados" para asimilar y retransmitir o devolver los conocimientos de la propia población⁸; pero además, como bien sintetiza Jaime Vela: "La educación popular presupone también la autocapacitación de los miembros de los grupos de promoción en relación a la comprensión de la realidad local, regional y nacional, a la determinación de los métodos y técnicas más adecuados para el desarrollo de los programas y a la sistematización de las experiencias que permita la reflexión constante e ir avanzando en los planteamientos teóricos" (1984:69).

Esta apretada revisión subraya las claras diferencias que ciertamente prevalecen entre los postulados, estrategias y metodologías de acción de los proyectos privados y los del sector público. Sin embargo, no se trata de hacer, con este ejercicio, un intento de descripción de lo obvio, porque lo que interesa es contar con ciertas bases que permitan pasar a identificar,

7. En el estudio del INP que ya hemos citado se puede comprobar la distinta significación y práctica que tiene la participación: "En síntesis, para la mayor parte de los proyectos la participación de la población tiende a ser su aporte en la construcción de obras o ejecución de determinadas acciones. Hasta donde ha sido posible observar, las experiencias actuales parecen sugerir que la población se aproxima mucho más a la imagen de población-cliente, de población-objeto antes que de población sujeto." (INP, 1988: 177).
8. Una referencia obligada es el trabajo realizado por O. Plaza y M. Francke (1980) en el que figuran tanto las aproximaciones conceptuales como metodológicas de la práctica de la autocapacitación en proyectos rurales.

como se ha hecho con los proyectos públicos, algunas contradicciones entre la teoría y la *praxis*, entre el deber ser de éstos y su realidad.

Algunos problemas y contradicciones

Si bien es cierto que los proyectos privados son movidos por una propuesta alternativa a la del aparato estatal, hecho que no niega que algunos trabajen en coordinación con entidades públicas, ello no supone que permanezcan a salvo de ciertas contradicciones e incertidumbres con respecto al logro de sus objetivos. Desde hace un tiempo diversos eventos y trabajos dan cuenta de las preocupaciones en torno a este problema, preocupaciones de las que fluye un conjunto de interrogantes y reflexiones sobre temas críticos que abarcan desde los aspectos institucionales hasta los de carácter teórico-conceptual. Sin embargo, no se trata aquí de reproducir todos los temas en debate sino de precisar aquellos que están más directamente vinculados al quehacer de los proyectos rurales.

Una primera cuestión corresponde a las estrategias. Tal como ya se observó, los proyectos privados no han dejado de sufrir el impacto de determinadas "modas", hecho que de algún modo ha tendido a generar tensiones entre los postulados institucionales y las formas específicas que van adoptando sus proyectos rurales. Y llega a ocurrir que algunas de las matrices conceptuales del trabajo institucional se resientan ante la fuerte inercia de los aspectos operativos; así, por ejemplo, "...muchos proyectos o programas de promoción rural trabajan con un enfoque meramente técnico-productivo. Se ha perdido de vista la relación entre lo reivindicativo y lo estratégico del trabajo de promoción (las perspectivas a corto y mediano plazo)" (Gianotten y de Wit, 1988: 6). Lo cual denota, a su vez, la imposición de un cierto productivismo que usualmente corre paralelo al voluntarismo. Ahora bien: no sólo se trata de las modas en tanto tales; los requerimientos de las entidades financieras son también causa de no pocas distorsiones cuando predicán una determinada estrategia como válida universalmente y, por consiguiente, cuando condicionan la ejecución de los proyectos en esa misma línea. Son numerosos los casos de ONG nacidas al amparo de una sola vertiente estratégica que las condiciona a mantener una mirada unidimensional con respecto a las "soluciones" que podrían aportar sus proyectos. Sin pretender relativizar el valor de determinados intentos experimentales, es de todos modos necesario advertir los peligros que entraña tal perspectiva. Nelson Manrique pone un ejemplo interesante al respecto cuando manifiesta que entre los muchos proyectos y ONG que trabajan con tecnología andina, "...los menos serios vienen ofreciendo andenes, camellones o *waru-warus*, agricultura orgánica, control biológico, etc. como panaceas que sólo es necesario aplicar masivamente para solucionar el conjunto de problemas que confronta el campesino andino" (*op. cit.*: 69).

En otro orden de cosas, pero vinculado al anterior, todavía parece ser un objetivo a alcanzar la coordinación interinstitucional. Este, que es un

problema crónico en el sector público, y causante del fracaso de no pocos proyectos⁹, pareciera que no tendría por qué afectar a los privados. Sin embargo ocurre, entre otras cosas importantes porque el explosivo y desordenado crecimiento de las ONG en los últimos años ha generado dos problemas: de una parte, el incremento inusitado de instituciones no ha dado el tiempo necesario para establecer vínculos adecuados, y esto no sólo en términos de lo propiamente institucional (quiénes son, cuántos son, qué hacen, etc.)¹⁰, sino fundamentalmente en función de la adopción de estrategias comunes o complementarias a niveles local, regional y nacional; de otra parte, tal tipo de crecimiento ha traído consigo el fenómeno de la heterogeneidad de estilos y prácticas de trabajo, cuando no la existencia de postulados diferenciales. Estos problemas afectan de distinta manera a los proyectos, pero sobre todo les sustraen las posibilidades de poner en marcha estrategias de escalas mayores a la propiamente local. Es más: suelen ser parte del mismo problema fenómenos de competencia cuando se trata de la presencia de más de un proyecto en un mismo ámbito de trabajo o grupo beneficiario. "En estos casos —como anota Rubén Fernández— la competición puede ser aguda; sin embargo, tiene que ser llevada sutilmente, ya que, al fin y al cabo, las ONGD sólo existen para proporcionar servicios... Una actitud más agresiva podría equivaler a una quiebra imperdonable de la etiqueta, revelando pretensiones de poder" (*op. cit.* : 198).

Los problemas anteriores implican otros de cierta importancia. El todavía bajo grado de articulación institucional limita, como ya se dijo, la factibilidad de organizar proyectos basados en una complementariedad estratégica. Esta circunstancia tiende a relativizar la ventaja que se decía ofrece la pequeña escala de los proyectos privados. En realidad lo que tiende a ocurrir es que estos proyectos se ven necesariamente obligados a formular estrategias muy particulares y por tanto sólo válidas para ámbitos restringidos, de modo que *la escala del proyecto se convierte en la escala del impacto*, con lo cual el criterio localista se impone en desmedro de una visión global (subregional, regional). Pero este no es el único inconveniente, puesto que el localismo comporta otras visiones con fuertes sesgos, entre las cuales la más difundida parece corresponder a la concepción del desarrollo rural como un proceso independiente del desarrollo urbano; y no sólo eso, puesto que existen consideraciones aún más radicales que ven el desarrollo urbano como un proceso de repercusiones negativas para el campo, siendo el mercado su expresión más concreta, pues es visto "...como fuente y origen de todos los males de la sociedad campesina, con la consiguiente creencia implícita que cortando los lazos con éste la

9. En el estudio ya citado del INP se señala de la siguiente manera el problema: "...las características de la estructura y división funcional del trabajo en la administración pública local o departamental tiende a inhibir los intentos de coordinación (...) tiende a dejar en el plano de la coordinación administrativa los intentos de coordinación estratégica necesaria a la ejecución de proyectos" (*op. cit.*: 170).

10. Cabe aclarar, sin embargo, que existen esfuerzos importantes con el objeto de conformar redes. Según M. Padrón, hasta 1986 era posible identificar no menos de 31 redes de ONG, de las cuales 20 todavía podían considerarse como informales (Véase más al respecto en *op. cit.*, 1988a: 63 y ss.).

situación y condiciones de vida de los campesinos mejorarían automáticamente" (C. Fonseca et al., *op. cit.*:49). Más allá de algunas representaciones románticas sobre el tema, lo cierto es que cuando algunos proyectos se plantean impactos regionales no siempre existe el fundamento urbano detrás de tal propósito.

Muchos de estos y otros problemas y contradicciones se deben, a nuestro juicio, a la lógica implícita en la realización de acciones a través de proyectos (y sus necesarias formas de implementación) porque, a fin de cuentas, todo proyecto exige ineluctablemente una serie de condiciones y formalidades que no siempre se corresponden con los postulados y propósitos mediatos del desarrollo. Habría que preguntarse, y no sólo para el caso de los proyectos privados, hasta qué punto comportamientos de carácter paternalista o asistencialista; la reproducción de percepciones localistas del desarrollo; la búsqueda y logro de objetivos mensurables; la proliferación de instituciones nacidas de proyectos; etc., hasta qué punto, decimos, éstas no son distorsiones que deben también ser estudiadas a la luz de las determinaciones que lleva implícito el sistema de proyectos. En definitiva, de lo que se trataría es de saber en qué medida *los proyectos pueden estar convirtiéndose en el fin y no en el instrumento.*

"PROYECTISMO" Y DESARROLLO

El "proyectismo"

Rara vez se puede encontrar conclusiones que permitan afirmar que los proyectos llevados a cabo en una determinada región hayan logrado su desarrollo; en el mejor de los casos lo que se afirmará es que determinados proyectos han logrado éxito en sus objetivos, que ya no es lo mismo. Esto tiene que ver con la noción misma de proyecto. Esta modalidad de ejecución de acciones deriva originalmente de su diseño como instrumento o mecanismo destinado a la transferencia de determinados recursos financieros (nacionales o internacionales); por ello mismo, un proyecto no puede dejar de tener objetivos y metas muy precisos, plazos concretos de duración y un ámbito territorial específico. Con mayor o menor rigor, las instituciones estatales no han hecho otra cosa que aplicar este esquema, lo cual no debe llamar la atención, puesto que las inversiones en obras de desarrollo fueron siempre concebidas como funciones privativas del Estado. Sin embargo, la aparición progresiva de proyectos privados¹¹, y sobre todo su actual proliferación, rompen con esa imagen social sobre el rol del Estado, pero no sin problemas y contradicciones.

11. La definición de proyecto que se acaba de enunciar es vista de la siguiente manera en el caso de las ONG: "El presupuesto (de las ONG) se construye como un conjunto de *proyectos*, redactados con una lógica pragmática: un objetivo por alcanzar, a través de medios eficaces, en un plazo determinado. Por lo tanto, los proyectos son la unidad fundamental para la construcción de las ONGD" (R. Fernández, 1988: 194; cursivas del autor).

De cualquier manera, la lógica del proyecto lleva a que su impacto se produzca en un segmento de una determinada realidad, aun cuando sus gestores y los propósitos generales del mismo tengan una perspectiva totalizante; es decir, propone un conjunto de acciones para una porción de la totalidad. Por consiguiente, sus resultados fundamentales responden a esa porción, pero con ello se estaría aportando, en teoría, al conjunto. El problema que plantea esta lógica es que si no existe una estrategia global y diversas acciones vertebradas, enlazadas orgánicamente en torno a la misma, el proyecto es un ente aislado, y de ser un instrumento del desarrollo se convierte en la estrategia misma, pero focalizada y por tanto desligada de su totalidad. Si una determinada región o país carece de estrategias globales, la acumulación de proyectos constituye una archipiélago de iniciativas heterogéneas cuyos logros tienden a fragmentar la totalidad con acciones de efecto inmediato y no exentas de asistencialismo. Esto último es lo que parece estar ocurriendo en el espacio andino, y la tendencia a reproducir uno tras otro diversos proyectos bajo tales condiciones es lo que hemos querido denominar "proyectismo".

Este fenómeno parece afectar por igual tanto al sector público como a las organizaciones privadas de desarrollo. En ambos casos, aun distinguiendo las diferencias fundamentales que los separan, los problemas tienden a ser similares si los vemos a partir de las distorsiones que genera una actividad común: los proyectos. Así, no deja de ser un argumento siempre expuesto la afirmación del "espíritu aislacionista" que genera el manejo de un determinado proyecto; el control sobre ciertos resortes del proceso de financiamiento; el prestigio institucional que confiere la gestión de varios proyectos; el interés por el cumplimiento de metas cuantificables para asegurar la continuidad del financiamiento. En fin, la desfiguración de ciertos objetivos institucionales en arreglo a las necesidades que van generando los proyectos. Un ejemplo que sintetiza bien lo expuesto lo proporciona Telmo Rojas cuando menciona la poco efectiva acción de las microrregiones del sector público: "Actualmente éstas —afirma el autor— tienen más personal y capacidad operativa que los demás sectores, salvo el de Educación. Esto las está llevando a una tentación de autosuficiencia que reduce su capacidad integradora para la cual ha sido creada" (1988: 401). O los riesgos presentes en los proyectos privados como el de "la ruptura de los lazos de solidaridad entre los centros que trabajan en un mismo ámbito", o "el de caer en una dinámica dominada por la voluntad de alcanzar *resultados* —aquellos que pueden ser presentados como 'logros' a las financieras— a cualquier precio; independientemente de la evaluación de sus consecuencias" (N. Manrique, *op. cit.*: 70; cursivas del autor).

Pero estas distorsiones no son los proyectos mismos, sino la espiral "proyectista" que genera su lógica de funcionamiento cuando no existen estrategias globales. Sin embargo, esto no se produce por la supuesta existencia de proclividades negativas. Los problemas tienen más fondo.

Las contradicciones políticas

Es ya un lugar común afirmar que pese a que la reforma agraria liquidó el orden terrateniente, sin embargo fracasó en su intento de desarrollar el capitalismo en el agro. Si bien esto último es empíricamente comprobable, también lo es el hecho que no competía a la reforma agraria otro rol que ser funcional a un potencial desarrollo capitalista. Eran pues las políticas que debieron seguirle las encargadas de tal tarea, que lógicamente no se ha cumplido. En última instancia, la desaparición de la gran propiedad lo que en realidad posibilita hacia adelante es el desarrollo de las fuerzas productivas sociales del campo, y el capitalismo no es la única alternativa a este respecto.

Lo que ha ocurrido en el campo es que el vacío dejado por una fuerza social que ejercía una dominación hegemónica en lo social y económico no fue llenado por otra de peso similar. Y el problema es que si bien la oligarquía terrateniente de la sierra era hegemónica en su espacio regional, no lo era en el nacional. El recambio que implicó la reforma agraria puede decirse que fue centralista (estructuralmente no podía ser de otra manera), en la medida en que permitió que el eje de dominación nacional recayera en los sectores capitalistas más modernos, pero eso no implicó que en el nivel regional se diera un recambio equivalente. Y no pudo ser, porque el carácter retardatario de las relaciones de producción prevalecientes en la sierra neutralizó el eventual surgimiento de burguesías regionales. Esto explica en parte los afanes del reformismo por organizar complejas estructuras organizacionales en el sector público regional y por qué tuvo que optar por la planificación regional como recurso instrumental del desarrollo regional. Esto mismo permitió al Estado concebir políticas globales y prescindir de operativos puntuales; por ello se ha afirmado que esta etapa es la más alejada del fenómeno "proyectista".

Pero históricamente parece poco viable que una voluntad política gubernamental pueda llegar a imponer un nuevo orden social con prescindencia de la existencia objetiva de las clases y fuerzas sociales correspondientes. Y es en tal sentido que el experimento se agota, pero deja pendiente la contradicción... Así, en tanto la historia y la dinámica social se encargan de ir alimentando el proceso de constitución de nuevos actores regionales, que le impriman al Estado su programa a futuro, el recurso al "proyectismo" seguirá siendo un peligro recurrente. Tal estado de cosas podrá siempre dar cabida a políticas neoliberales, como la del régimen posterior al reformismo, o a políticas asistenciales como la del actual; o, finalmente, seguirá generando salidas descabelladas como la de Sendero.

Las complejidades del desarrollo rural

Si pudiera hacerse una síntesis de las direcciones que se trazan los proyectos rurales, independientemente de si son públicos o privados, podría decirse que existen dos grandes tipos: de un lado, aquellos que mediante el

énfasis en los aspectos técnico-productivos —obras de riego, tecnología adecuada, fondos rotatorios, comercialización, etc.— buscan artificialmente acercar el mercado a los campesinos, o, lo que es casi lo mismo, intentan incorporarlos a éste en condiciones menos desventajosas; de otro lado, aquellos que pugnan por mantener una cierta autarquía del medio comunal, respetando sus valores socio-culturales en las distintas esferas de la reproducción social. Ambos enfoques, que no se descarta puedan convivir en algunos proyectos, adolecen sin embargo de una mirada de lo rural como un espacio desligado del resto de la sociedad —especialmente los segundos—, de un cierto desprecio por las implicancias totalizantes que corresponden al desarrollo de las fuerzas productivas sociales.

Existe, en efecto, un cierto exceso de ruralismo¹². Ya no trata, esta vez, de las circunstancias de aislamiento de un determinado proyecto, sino de la visión también aislacionista de lo rural frente a la sociedad global y, más en rigor, frente a la ciudad. Así "...Muchos proyectos asumen la tarea del desarrollo rural como si fuera posible lograrlo sólo al interior del campo, olvidando las múltiples relaciones que éste tiene con las ciudades. Esta situación de hecho tiene que ser asumida como parte de la realidad, y a partir de ella es que se deben formular las acciones y la planificación de éstas, de los objetivos y de los medios para alcanzarlos" (C. Fonseca et. al., *op.cit.*: 49). Sin embargo, en la perspectiva del desarrollo de las fuerzas productivas del medio rural, la ligazón campo-ciudad resulta una tarea histórica de largo alcance, pero inevitable. El problema es que la corta duración promedio de los proyectos impide obtener una visión de largo plazo que vislumbre en el desarrollo urbano el desarrollo rural.

Es un dilema complejo, pues la carencia de estrategias globales (regionales) es un factor condicionante que inhibe la mirada hacia procesos más complejos en los que la conformación de sistemas urbanos es una alternativa seria para liberar las fuerzas productivas regionales, léase rurales. En concreto, mientras se siga manejando el desarrollo rural independiente del desarrollo urbano, los proyectos que algún tipo de aproximación están haciendo con respecto a las ciudades, seguirán viéndolas bajo las características clásicas, casi medievales; es decir, tan sólo como consumidoras de la producción agropecuaria, a más de constituir asiento del poder local y cumplir las funciones político-administrativas, también clásicas. El hecho importante es que esta situación está cambiando, tal como lo demuestra Ricardo Vergara en un trabajo sobre el desarrollo urbano del Trapecio Andino (1988), en donde, como señala, sus ciudades ya dejaron de ser incrustaciones mercantiles para ir convirtiéndose en áreas de consumo productivo.

12. Ricardo Vergara afirma, con razón, la existencia de una ideología ruralista que "...pretende convertir a la contradicción existente entre el campo y la ciudad en un fenómeno antagónico que conlleva necesariamente el atraso agrícola. Según esta argumentación, sólo un desarrollo que se autonomice crecientemente, gracias a la argucia histórica de lograr un sofisticado retraso tecnológico (ecologista, por ejemplo), encontrará el camino cierto para evadir la fatal explotación que efectúa la ciudad sobre el campo gracias a las leyes económicas del intercambio desigual" (1986: 16).

El proceso de creación de gobiernos regionales plantea una posibilidad concreta de ir avanzando en el planteamiento de propuestas de desarrollo que incorporen la articulación urbano-rural, pero bajo determinadas condiciones: primero, luchar por la puesta en práctica de una organización integrada de la administración pública regional y un modelo democrático de gestión, donde los proyectos constituyan un soporte a la acción regular y no tanto un factor de desmembración institucional, como es la tendencia actual; segundo, reconocer y asumir el rol fundamental que tendrá el gobierno regional en la promoción del desarrollo regional; tercero, formular y poner en práctica planes y programas de contenido y alcances verdaderamente regionales, donde los proyectos tengan una inserción estratégica, es decir, que no funcionen, como hasta ahora, con objetivos particularistas. La tarea es compleja, porque propone llevar los intereses populares al manejo de los gobiernos regionales en función de un desarrollo integral.

Lo anterior significa modificar algunos prejuicios en torno a la relación Estado-sociedad, y en esto hay coincidencia con lo propuesto por Alberto Giesecke cuando afirma: "Los términos en que se presenta la cuestión de la Regionalización y la Administración Pública conciernen pues a la dinámica social regional; y a la posibilidad de configurar nuevas formas institucionales estatales. En este sentido se debe tener en cuenta que el cambio debe tomar en consideración la organización y dinámica vigentes en la administración pública, y sus relaciones con la sociedad. Es imprescindible por tanto comprender de una parte los vínculos con los poderes locales y la naturaleza de la operación denominada proyectista. De otra parte será necesario debatir sobre la problemática del desarrollo rural y regional" (1989: 12). En suma, la sociedad civil deberá asumir también su derecho a ejercer la gestión del aparato público, que no es lo mismo que librar una guerra santa contra el Estado, como parece ser el presupuesto ideológico de la nueva derecha liberal.

APROXIMACIONES A UN BALANCE

Hacia una síntesis: Del desarrollo marginal a la parcelación del desarrollo

Hay por lo menos tres hechos que marcan la evolución de los proyectos con referencia al proceso socio-político de la sociedad rural: la vigencia de la gran propiedad terrateniente, la aplicación de la reforma agraria de 1969 y las nuevas contradicciones del posreformismo.

a. José Carlos Mariátegui decía con claridad que se imponía "...el repudio absoluto, el desahucio radical de un regionalismo que reconoce su origen en sentimientos e intereses feudales y que, por tanto, se propone como fin esencial un acrecentamiento del poder del gamonalismo (...) A la nueva generación le toca construir, sobre un sólido cimiento de justicia social, la unidad peruana" (1985: 215-216). En consecuencia, no era posible enarbolar un programa político nacional basado en la fragmentación regional en la que se sustentaba el poder terrateniente; es decir, el problema

primario, como afirmaba Mariátegui, era el problema del indio y de la tierra. En tanto subsistió el orden de las oligarquías provincianas, la organización misma del Estado tampoco podía hacer abstracción de la hegemonía política del terrateniente en el espacio regional; de allí su escasa presencia y el porqué del reforzamiento de la actitud paternalista frente al campesino cuando llegó la etapa de la posguerra y cuando, por consiguiente, comenzó a entenderse el desarrollo rural como la integración de la población aborigen y cuando, finalmente, se encontró en los proyectos el instrumento supuestamente más adecuado.

La nueva política internacional de asistencia técnica y financiera, luego de la segunda guerra mundial, dio pie a la transferencia de recursos que, vía los proyectos, comenzaron a realizar los también nuevos organismos bilaterales y multilaterales. Es la etapa en el Perú de los varios y grandes proyectos de desarrollo cuyas características operativas y límites conceptuales estuvieron dominados, como se ha visto, por la traba estructural que planteaba la pervivencia del gamonalismo. *El desarrollo comunal y algunas dosis de asistencialismo fueron las vertientes ideológicas y conceptuales que animaron a estos proyectos*, la mayor parte de los cuales estuvieron conducidos por instituciones públicas, siendo las de carácter religioso prácticamente las únicas procedentes del sector no público.

b. Sólo con la aplicación de la reforma agraria pudo encontrarse proyectos enmarcados en un escenario de mayor escala que la comunal; es decir, el escenario regional. Es la etapa que muchos denominan del desarrollismo, orientación que no omitió a las ONG que por entonces comenzaron a hacer su aparición. Pero es también una etapa pobre en proyectos y rica en planteamientos de marcada complejidad y cierto exceso tecnocrático. Pero todo ello obedecía a la necesidad de resolver un problema crucial: *llenar el vacío dejado por el gran propietario terrateniente*. Para el Estado la fórmula ya no podía seguir siendo la escasa presencia de su aparato institucional, ni la pulverización de sus acciones a través de proyectos; su intento fue, más bien, tratar de generar un nuevo estilo de intervención que le confiriese un protagonismo capaz de suplir la ausencia de burguesías regionales; esto es, una suerte de capitalismo de Estado portador de cambios e innovaciones destinados a promover el desarrollo regional a través de la racionalidad planificadora y el robustecimiento de las instituciones públicas. *No eran prioridad, pues, los operativos asistenciales, como tampoco los proyectos dispersos en el espacio*.

c. Son diversos factores internos y externos los que se conjugaron para que desde finales de la década del 70 se comience a cancelar el experimento reformista y, sobre todo, para empezar a modificar el rol que éste le había asignado al Estado. La crisis económica, la deuda externa y las exigencias del sistema financiero internacional, entre otros factores, dieron fuerza a los postulados del neoliberalismo triunfante en las elecciones de 1980. A partir de entonces se evidencia un franco retroceso en lo poco que se había ganado en materia de descentralización administrativa y se abandona la función planificadora. *Se entra, así, a una etapa caracterizada por la multiplica-*

ción de proyectos de desarrollo a lo largo del espacio andino, proyectos cuya dispersión y heterogeneidad revelaban el escaso interés por la formulación de propuestas de desarrollo globales y la necesidad de un acomodo frente a las restricciones financieras y a la política "proyectista" implícita en los planteamientos antiestatistas. Y aquí terminarán los intentos globalistas, puesto que la política de emergencia del actual gobierno, pese a ciertos esfuerzos hechos en torno a la planificación, pondrá lo suyo para mantener la línea de continuidad en la opción "proyectista" con las creación en cascada de numerosos programas microrregionales, cuya implementación *auspicará el retorno al enfoque de desarrollo comunal vigente algunas décadas atrás.*

Por paradójico que pudiera parecer, en esta misma etapa se produce el llamado *boom* de las ONG, las que por su parte contribuyen a incrementar el ya abultado número de proyectos de desarrollo rural. Con un discurso alternativo que entiende la cooperación al desarrollo a través del apoyo al movimiento popular, los proyectos de estas organizaciones confrontan problemas similares a los que por largo tiempo se supuso eran exclusivos del sector público. Así, la atomización de proyectos que todavía no logran vertebrar objetivos globales de desarrollo, las tendencias hacia el voluntarismo activista, la reproducción de modelos de desarrollo comunal otrora criticados, etc. reeditan en parte las tendencias hacia el "proyectismo" que parecen dominar en la presente década.

En suma, una visión retrospectiva de las experiencias de los proyectos de desarrollo rural desde la segunda guerra mundial, descubre que el camino recorrido ha pasado del *desarrollo marginal* de la etapa prerreformista a la *parcelación del desarrollo* en la actual etapa.

Consideraciones finales

Así, a pesar de los casi cincuenta años de experiencias de desarrollo, a lo largo de los cuales se han probado distintas fórmulas y se han reiterado las dificultades y limitaciones que ofrecen los proyectos, se sigue insistiendo y reincidiendo en opciones y enfoques particularistas teñidos de asistencialismo. Y esto viene ocurriendo actualmente en el sector público a través de los programas microrregionales, con los que se busca el logro de resultados relativamente inmediatos sustentados en obras y acciones de impacto fundamentalmente comunal¹³. Pero es también una tendencia que va ganando espacio en los proyectos privados¹⁴. En ambos casos el referente regional se halla ausente, del mismo modo que la relación campo-ciudad. Estos dos aspectos, que de algún modo fueron preocupación durante la etapa reformista, no han vuelto a ser retomados, y en algunos casos el pensamiento ruralista ha desafiado su pertinencia por un cierto prejuicio antimoder-

13. Véase a este respecto un análisis más amplio en: A. Paniagua, *op. cit.*, 1987.

14. Algunas reflexiones críticas en torno a este tema pueden consultarse en: V. Gianotten y T. de Wit, *op. cit.*, 1988.

nista o por considerar que se trata de planteamientos tributarios del desarrollismo¹⁵.

En definitiva, todo ocurre como si la apertura del espacio regional luego de la reforma agraria no tuviese mucho que ver con la búsqueda de otras salidas en función del progreso de las fuerzas productivas regionales; como si este proceso sólo tuviera significado para el desarrollo capitalista y no para los objetivos políticos y sociales de construcción de una alternativa democrática para los sectores populares. La ruptura con la lógica "proyectista" y los excesos ruralistas puede ser favorecida —puesto que no es necesariamente la solución— con la creación de gobiernos regionales, pero a condición de que éstos sean vistos como espacio privilegiado para luchar por la democratización del aparato del Estado y, por tanto, por la generación y aplicación de estrategias y programas de desarrollo con verdadero alcance regional. Ello supone, también, superar ciertos maniqueísmos en torno a la concepción sobre la relación Estado-sociedad, maniqueísmos más propios del pensamiento liberal de nuestra nueva derecha.

Todo lo anterior no pone en cuestión los necesarios roles diferenciales que deben subsistir entre los programas y proyectos de las ONG y los estatales. A los primeros cabe una reflexión crítica sobre las modalidades y alcances reales de sus acciones en materia de desarrollo rural. Si bien es cierto que es papel del Estado la aplicación de programas y proyectos de inversión de más vasto alcance, ello no implica que la visión del desarrollo continúe siendo localista en los proyectos privados. A este respecto es fundamental el robustecimiento de las redes interinstitucionales, y, como resultado de ello, la formulación de programas de desarrollo que involucren coherentemente a proyectos de distintas instituciones. El intento debe pasar por la necesidad de escapar a los efectos focalizados, por la de asumir la tarea del desarrollo desde una perspectiva que implique actuar al interior de ciertas totalidades sociales y espaciales. Determinadas microrregiones, valles o cuencas pueden ser asiento de formas alternativas de planificación, programación y ejecución de acciones por parte de diversas instituciones. El asunto debiera consistir en ir más allá de la formal coordinación interinstitucional para empezar a establecer nuevos vínculos de coordinación estratégica, que es algo difícil de lograr en el sector público y que por lo demás acrecentaría las "ventajas comparativas" de las ONG.

15. Contrariamente a lo que pudiera suponerse, este pensamiento forma parte de las actuales estrategias oficiales, en las que se plantea un desarrollo "desde dentro", que considera la posibilidad de generar mayores valores agregados a partir de las zonas rurales más deprimidas y se opone críticamente a las inversiones en el sector urbano por considerarlas que tienden a generar una modernización de enclave. Es más: se sobredimensiona el rol de los centros poblados (en lugar de las ciudades) como transformadores de la producción agropecuaria y se presume que el proceso de acumulación se logrará a partir del ritmo impuesto por las áreas más deprimidas (Cfr. INADEPMS, 1984).

BIBLIOGRAFIA

- ARESTEGUI, Miguel
1976 "Nuclearización Educativa". Lima.
- FERNANDEZ, Rubén
1988 "Las ONGD: Una nueva realidad institucional en América Latina", en *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREALDESCO, Lima.
- FONSECA, César; FRANCO, Efraín y PLAZA, Orlando
1986 "Contribución de la ciencias sociales al análisis del desarrollo rural", en *Las ciencias sociales y el desarrollo rural del Perú*. FOMCIENCIAS, Lima.
- GALDO, Raúl
1984 "Proyectos de desarrollo rural que consideraron la variable socio-cultural en Puno. 1950-1969". Proyecto de Gestión Pública. CORPUNO-ESAN, Lima.
- GIANOTTEN, Vera y de WIT, Ton
1987 "Organización campesina: El objetivo político de la educación popular y la investigación participativa". TAREA, Lima.
1988 "Promoción rural. Mitos, realidades, perspectivas". Mecanografiado, Lima.
- GIESECKE S. L., Alberto
1989 "Investigación sobre la administración pública", en *Burocracia, democratización y sociedad*. FOMCIENCIAS-CENTRO, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO
1984 "Estrategia de desarrollo de la sierra". Programas Microrregionales en Sierra (PMS), Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION
1971 "Plan del Perú. 1971-1975". Tomo II. Plan Agropecuario, Lima.
1980 "Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. 1979-1990", Lima.

- 1983 "Fundamentos conceptuales y metodológicos para la planificación microrregional". Dirección Nacional de Planificación Regional, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION - UNICEF
- 1988 "Sistematización de experiencias en proyectos de desarrollo rural". Dirección General de Planificación Social, Lima.
- MANRIQUE, Nelson
- 1988 "Promoción campesina: ¿Hacia dónde va?", en *Debate Agrario*, No 4. CEPES, Lima, octubre-diciembre.
- MARIATEGUI, José Carlos
- 1985 *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Amauta, Lima.
- PADRON, Mario
- 1988a "Los centros de promoción y la cooperación internacional al desarrollo en América Latina. El caso peruano", en *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREALDESCO, Lima.
- 1988b "Desafíos de la cooperación al desarrollo no gubernamental para los centros de promoción", en *Socialismo y Participación*, No 44. CEDEP, Lima.
- PALAO, Juan y GARAYCOCHEA, Ignacio
- 1989 "Proyectos de desarrollo rural en Puno. Un avance descriptivo y apreciaciones. 1950-1985", en *Burocracia, democratización y sociedad*. FOMCIENCIAS - CENTRO, Lima.
- PANIAGUA, Alberto y CHUQUIN, Ricardo
- 1985 "Organización y gestión de programas microrregionales: La experiencia de Puno." ESAN-Proyecto de Gestión Pública, Lima.
- PANIAGUA, Alberto
- 1986 "Desarrollo rural y proyectos públicos gubernamentales: Experiencias y tendencias", en *Las ciencias sociales y el desarrollo rural del Perú*. FOMCIENCIAS, Lima.

- 1987 "Microrregionalización, administración pública y desarrollo regional". Fundación F. Ebert, Lima
- PLAZA, Orlando y FRANCKE, Marfil
1980 "La autocalificación: Una práctica necesaria de los equipos de promoción en el campo". PUC, Lima.
- ROJAS, Telmo
1988 "Límites y posibilidades del desarrollo microrregional", en *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA II. Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga - FOMCIENCIAS, Lima.
- SUPERVISION REGIONAL DE NUCLEOS ESCOLARES
1968 "Los Congresos Indigenistas Interamericanos para el Desarrollo de la Comunidad". Puno.
- TORRE, Germán
1988 "Sistematización de la experiencia y perspectivas del trabajo del Centro de Estudios 'Solidaridad'", en *Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en el Perú*. PREAL - DESCO, Lima.
- TORRES de la JARA, Hernán
1984 "Los servicios de investigación y promoción agropecuaria en Puno". Proyecto de Gestión Pública. CORPUNO-ESAN, Lima.
- VELA, Jaime
1984 "Algunas reflexiones en torno a los programas de promoción campesina", en *Experiencias de promoción del desarrollo y organización popular*. DESCO, Lima.
- VERGARA, Ricardo
1986 "Ciudades y desarrollo rural", en *El agro hoy: Temas en debate*. DESCO, Lima.
1988 "Proceso de urbanización en el Trapecio Andino: Propuestas de planificación para el desarrollo regional". Fundación F. Ebert, Lima.

Carlos Monge

LAS DEMANDAS DE LOS GREMIOS CAMPEBINOS EN LOS 80

Este artículo discute las características y naturaleza de las demandas del campesinado organizado, así como la relación que existe entre esas reivindicaciones y los cambios que la sociedad agraria y los campesinos mismos han experimentado en las últimas décadas. Presenta, también, algunos problemas que estas demandas —y las visiones del agro y su desarrollo que ellas contienen y/o alimentan— plantean al diseño de alternativas de política sectorial agraria.

ESTRUCTURA AGRARIA, CAMPEBINOS Y PRODUCTORES, GREMIOS

En el medio rural peruano hay múltiples sectores productivos y sociales, y una amplia y compleja gama de organizaciones gremiales que articulan y representan sus intereses.

El campesinado —especialmente serrano— y los minifundistas, parceleros y pequeños productores individuales de costa, sierra y selva constituyen la mayoría de la población rural. Minifundio y pequeña unidad familiar no empresarial¹ son los rasgos dominantes de la estructura agraria resultante de la reforma agraria de los setenta². La propiedad campesina y

1. El uso de categorías como "minifundio" y "pequeña propiedad familiar no empresarial" se apoya en el trabajo de Fernando Eguen: "La tenencia de la tierra", en *Los hogares rurales en el Perú*. Lima, Fundación F. Ebert-GAPA/PADI, 1986. La categoría de "pequeño no empresarial" corresponde a los agricultores que tienen cantidades de tierras mayores que las del minifundio, usan alguna mano de obra asalariada y poseen cierta capacidad de acumulación, pero que aún se apoyan fundamentalmente en la mano de obra familiar y mantienen como objetivo principal la reproducción de la misma. Esta categoría sería equivalente a la de los "agricultores transicionales", ubicación intermedia entre los "campesinos" y los "empresarios agrícolas", de acuerdo a definiciones de CEPAL. Ver CEPAL: *Economía campesina y agricultura empresarial (Tipología de productores del agro mexicano)*. México, Siglo XXI Ed., 1982.
2. El D.L. 17716, del 24 de junio de 1969, dio inicio a la reforma agraria más ambiciosa de aquellas implementadas en el Perú desde los años cincuenta. Las leyes de reforma agraria de los gobiernos de Prado (1956-1961), Pérez Godoy (1961-1962) y Belaúnde (1963-1968) no habían, en realidad, dado respuesta a ninguno de los problemas cruciales del agro peruano, y, sí, garantizado la

de pequeños productores (con menos de diez hectáreas cada uno) da cuenta del 84.7% del total de explotaciones agropecuarias del país, concentrándose el minifundio (explotaciones menores a dos hectáreas) en la sierra. A esto habría que añadir una proporción importante de aquellos que, teniendo entre diez y veinte hectáreas, difícilmente podrían considerarse medianos propietarios o empresarios agrarios. Además, la reestructuración o desintegración de empresas asociativas en la sierra y la parcelación de la mayoría de las CAP de costa han acentuado la importancia relativa de estos sectores³.

Junto con los campesinos y pequeños productores, los medianos propietarios o empresarios agrarios y los trabajadores agrícolas completan el panorama de la estructura agraria del Perú de los ochenta. La mediana y la gran propiedad (incluyendo las unidades con más de diez hectáreas) suman apenas un poco más del 15% del total de las explotaciones agropecuarias. Por su parte, los trabajadores agrícolas —considerando sólo a aquellos que trabajan a cambio de un salario para otros propietarios individuales del agro, y no al personal asalariado de las empresas asociativas— constituyen un 15% del total de la PEA agropecuaria nacional⁴.

Cuadro 1
Perú, 1984: Número de empresas agrícolas, por tamaño

Hectáreas	Número	%
Menos de 1	346,243	22.5
De 1 a 1.99	356,245	23.1
De 2 a 4.99	394,057	25.6
De 5 a 9.99	208,107	13.5
De 10 a 19.99	105,240	6.8
De 20 a 49.99	86,294	5.6
De 50 a más	44,706	2.9
Subtotal	1'540,891	100
EA sin tierras	32,856	
Total	1'573,747	

Fuente: Fernando Eguren: "La tenencia de la tierra", en *Los hogares rurales en el Perú*, Lima, Fundación F. Ebert-GAPA/PADI, 1986.

continuidad esencial del latifundismo y el gamonalismo tradicionales. Ver, entre otros, José Matos Mar y José Manuel Mejía: *La reforma agraria en el Perú*. Lima, IEP, 1980.

- Como consecuencia de la parcelación de cooperativas agrarias de producción costeñas podrían haber unos 25,000 nuevos pequeños productores parcelarios. Ver Flavio Figallo y Juan Fernando Vega: "ANAPA: Qué clase de gremio y gremio de qué clase", en *Debate Agrario*, N°2. Lima, CEPES, abril-junio de 1988.
- Daniel Martínez: "Los obreros agrícolas en el Perú", en *Socialismo y Participación*, N° 43. Lima, CEDEP, septiembre de 1988, pp. 19-38. Martínez se refiere a los "obrerros agrícolas", pero queda claro, en su propia definición, que esta categoría incluye no sólo a campesinos sin tierras sino también a aquellos que poseen parcelas propias.

Los minifundios y las pequeñas explotaciones familiares dan cuenta de casi tres cuartas partes de los casi dos millones de hogares rurales estimados para 1984 según ENAHR, ó 36.6% del total de la población del país. Pero controlan sólo un 36% de la superficie cultivada, aportan únicamente un 38% del valor de la producción agropecuaria y albergan a la población de más bajos ingresos⁵.

Este artículo se basa en la revisión de las demandas planteadas por la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Asociación Nacional de Parceleros (ANAPA)⁶. Esta elección no es arbitraria: estos gremios representan los intereses de la mayoría de la población rural peruana, esto es, a los campesinos y pequeños productores del agro nacional⁷. No se contemplan, pues, las demandas de los medianos propietarios ni aquéllas de los “no propietarios”.

La CCP fue fundada en 1947 y desapareció al año siguiente, cuando se desató la represión de la dictadura de Manuel A. Odría (1948-56). En 1962, un II Congreso Nacional propició la refundación del gremio sobre la base de la original CCP y la Federación General de Yanaconas y Campesinos del Perú⁸. La intención era centralizar y dirigir nacionalmente las luchas campesinas por la tierra, que se desarrollaban en la sierra sur (La Convención y Lares) y central (las comunidades de Pasco contra la Cerro de Pasco Corporation). Pero la CCP no logró, por entonces, constituirse como dirección campesina nacional, y desde mediados de los 60 —especialmente después de la represión a la organización popular que acompañó a la derrota de las experiencias guerrilleras de esos años— se redujo a una instancia burocrática sin mayor dinámica de bases.

En 1970, en respuesta a la reforma agraria gubernamental iniciada el año anterior, hubo un segundo intento de relanzar la CCP (III Congreso, Lima,

5. Carlos Eduardo Aramburú: “Características sociodemográficas”; Raúl Hopkins: “La producción agrícola”; Carlos Amat y León y Luis Monroy: “El ingreso de los hogares rurales”, en *Los hogares rurales en el Perú, op. cit.*
6. Las fuentes para este análisis son las plataformas de lucha levantadas por las organizaciones gremiales en eventos como congresos, convenciones y asambleas nacionales, además de fuentes secundarias y documentación gremial que permite dar cuenta del proceso de cambios operado en la vida de los gremios en los últimos quince años. Así, para cada uno de estos gremios, hemos recogido las demandas planteadas en: CCP: VI Congreso Nacional, 1982 y VII Congreso Nacional, 1987; CNA: IV Congreso Nacional, 1985 y X Asamblea Nacional de Delegados, 1987, y ANAPA: III Convención Nacional, 1988 y III Congreso Nacional, 1988.
7. No se incorporan al análisis las demandas de otros gremios que organizan a campesinos y pequeños productores sólo por rama de producción (FENCOCAFE, bases de algunos FONGAL y de comités nacionales de productores, gremios de azucareros), o que —como la Confederación General de Campesinos del Perú (CGCP)— son más bien burocráticos. La fundación de la CGCP (1979) no respondió a la existencia de un movimiento social necesitado de una nueva instancia gremial de organización y dirección, sino más bien a la necesidad de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) de organizar su presencia en sectores agrarios. La CGCP, con excepción de la Federación Agraria Selva Maestra de San Martín (FASMA)—que es también base de la CCP y la CNA—, no ha logrado dotarse, hasta la fecha, de una base social propia ni significativa.
8. Ver, al respecto, Virginia Guzmán y Virginia Vargas: *El campesinado en la historia. Cronología de los movimientos campesinos, 1956-1964*. Lima, IDEAS, 1981.

1970); pero sólo en su IV Congreso (Huaral, 1974) se logró aprobar lineamientos gremiales que expresaban y daban orientación a un movimiento social desde las bases.

Desde esa fecha hasta el presente, la CCP es el gremio campesino más representativo del país, aunque —como ocurre con los otros gremios— el contenido de sus demandas y su lógica de movilización se han modificado de manera significativa.

La CNA fue fundada en 1972 por el gobierno militar, como parte de un intento de corporativizar, desde el Estado, la organización y la movilización campesinas por la tierra, y de normar las formas y los grados de participación popular en la reforma agraria impulsada por el régimen⁹. Entre 1974 y 1978 la CNA desarrolló una intensa actividad organizativa, para lo cual contó con la colaboración del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Así, logró crear una organización nacional que incorporaba a ligas y federaciones agrarias, cooperativas y comités de producción; su base social la constituían los beneficiarios de la reforma.

En 1978 la CNA perdió reconocimiento oficial, siendo incluso ilegalizada y reprimida; pasó a ser, entonces —como la CCP—, un gremio campesino autónomo e independiente del Estado¹⁰.

La ANAPA surgió en 1985, como expresión organizada de los intereses de los parceleros costeros en el contexto de la parcelación de las cooperativas agrarias de producción del norte y sur chicos. En un primer momento la ANAPA recibió el apoyo de la Organización Nacional Agraria (ONA) —gremio que reúne al empresariado y a los medianos propietarios del agro—, pero después se ha distanciado de ella y acercado a la CCP y la CNA¹¹.

No existe, empero, una polarización absoluta entre empresarios agrícolas y campesinos. En términos de los recursos que poseen, los ingresos que perciben, su estatus social y cultural y su poder político, entre los medianos productores costeros altamente capitalizados y los minifundistas y comuneros serranos que complementan sus ingresos en los mercados locales de mano de obra existe, más bien, una gradiente con muchas posiciones intermedias¹².

Una consecuencia de la complejidad de la estructura económica y social del agro es la afiliación de muchos campesinos y pequeños productores de base a más de una instancia gremial superior. Por ejemplo, algunas bases de la CCP y la CNA en el oriente están también afiliadas a organizaciones

9. El D.L. 19400, de mayo de 1972, decretó la desaparición de la Sociedad Nacional Agraria (SNA) —organización representativa de la oligarquía terrateniente tradicional— y preparó el terreno para el congreso constituyente de la CNA entre el 28 de setiembre y el 3 de octubre de ese mismo año. Ver Mariano Valderrama: *Siete años de reforma agraria peruana (1969-1976)*. Lima, PUC, 1976.

10. La CNA fue ilegalizada el 30 de mayo de 1978, mediante el D.L. 22199.

11. Sobre la ANAPA, ver Flavio Figallo y Juan Fernando Vega: *op. cit.*; sobre la ONA, Carlos Monge: "Características y representatividad de los gremios empresariales agrarios", en *Debate Agrario*, N^o 2. Lima, CEPES, abril-junio de 1988.

12. Análisis y comentarios sobre la complejidad social y organizativa del agro peruano pueden verse en Carlos Franco y Héctor Béjar: *Organización campesina y reestructuración del Estado*. Lima, CEDEP, 1985, y Carlos Monge: *op. cit.*

étnicas locales que integran la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

Otras bases de los gremios campesinos están también afiliadas a los comités nacionales de productores que integran la ONA: es el caso de los algodonereros de la Federación Regional Agraria de Piura y Tumbes (FRADEPT), en el norte; de la ANAPA, en el sur chico; de los arroceros afiliados a la Federación de Campesinos y Nativos de Loreto (FEDECANAL); de los maiceros en la Federación Agraria Selva Maestra de San Martín (FASMA); de los papereros de la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas (FEPCA), entre otros.

Sin embargo, y sin negar la fluidez de la estructura social del agro peruano y la multiplicidad de opciones organizativas que ella ofrece a los productores de base, su dinámica social y política sí alimenta una polarización que lleva a distinguir entre sectores bien definidos. La experiencia del Consejo Unitario Nacional Agrario (CUNA) es, al respecto, ilustrativa. El CUNA nació en 1983 de la confluencia de todos los sectores organizados del agro. Pero hacia 1985 la mayoría de organizaciones de medianos propietarios y empresarios agrarios abandonaron el CUNA, se centralizaron en la ONA y se afiliaron a la Confederación de Empresarios Privados (CONFIEP). Aquellas que permanecían en el CUNA participaron, en cambio, en la creación de la Asamblea Nacional Popular (ANP)¹³.

Así, mientras la complejidad de la estructura económica y social del agro da pie a múltiples afiliaciones desde las bases y reclama relativizar la imagen de una estructura rígidamente polarizada, su dinámica política sí lleva a una polarización en la que la ONA y el CUNA son los actores agrarios de un proceso encarnado nacionalmente en la CONFIEP y la ANP.

LAS DEMANDAS DEL CAMPESINADO ORGANIZADO

Las demandas gremiales campesinas tienden a agrupar temáticamente los problemas tratados. Juntas van, por ejemplo, las demandas relativas al acceso a la tierra y el agua. De la misma manera, tienden a agruparse las reivindicaciones más ligadas a las políticas agrarias: precios, créditos y comercialización. Otros temas que van adquiriendo creciente importancia y que suponen visiones más integrales de la estructura económica y social del agro y del país, como la agroindustria y la regionalización, son tratados por separado. Eso sí: su ordenamiento varía de uno a otro gremio, y de acuerdo a cada coyuntura¹⁴.

13. La lista de integrantes del CUNA en su momento de formación incluía desde la CCP y la CNA hasta las asociaciones de productores de valles costeros que agrupan a exterratenientes que sobrevivieron a la reforma mediante la subdivisión de sus tierras. Un listado completo de organizaciones participantes en el Primer Congreso Unitario Nacional Agrario, se encuentra en *I CUNA: Acuerdos y resoluciones*. Lima, 1983.

La CONFIEP y la ANP intentan ser espacios de centralización de los gremios empresariales y de trabajadores, respectivamente.

14. Hay también, por supuesto, demandas referidas a las libertades políticas y los derechos humanos;

1. La tierra y la organización de la producción

La CCP, la CNA y la ANAPA plantean la irreversibilidad de la reforma agraria, es decir, el rechazo a que las tierras sean devueltas a los antiguos propietarios y a su reconcentración en manos de viejos o nuevos latifundistas mediante la compra-venta de tierras; se objeta, asimismo, la concesión de tierras como prenda hipotecaria, que se otorguen tierras eriazas al gran capital privado o a sociedades anónimas, etcétera. En otras palabras, la CCP, la CNA y la ANAPA recusan la conveniencia de reabrir el mercado de tierras, proponiendo una suerte de congelamiento de la estructura de tenencia resultante de los años setenta.

Existen, sin embargo, diferencias respecto al destino de las formas asociativas de gestión de la producción nacidas de la reforma. La ANAPA surge del cuestionamiento de las CAP costeñas, pero defiende a la reforma que les dio origen, en tanto mecanismo que eliminó a los hacendados permitiéndoles, ahora, acceder parcelariamente a la propiedad de la tierra. El énfasis inicial fue consolidar legalmente la parcelación y, más recientemente, impulsar la alternativa de las cooperativas agrarias de usuarios (CAU) para generar servicios colectivos y como mecanismo de protección frente a la reapertura del mercado de tierras¹⁵.

La CNA ha defendido y defiende las formas organizativas que —como ella misma— surgieron de la reforma agraria. Además, interpretó el apoyo gubernamental a la parcelación como un intento de abrir el mercado de tierras y propiciar su reconcentración en manos de una nueva burguesía agraria¹⁶. En relación con las empresas asociativas de la sierra (SAIS), la CNA ha sido más bien ambigua; en la mayor parte de los casos se ha opuesto a su reestructuración desde las comunidades.

La CCP defiende también la irreversibilidad de la reforma agraria, aunque mantuvo siempre distancias respecto de las formas asociativas que

a las relaciones entre los propios gremios campesinos, etc., cuyo análisis escapa a los propósitos de este trabajo. En este artículo nos centramos en aquellas demandas que se relacionan directamente con los problemas económicos y productivos del sector. El ordenamiento mismo de las demandas depende, en gran medida, de la apreciación que cada gremio tiene de cada coyuntura, pero hay una tradición de colocar por delante los problemas de la tierra, después los de la producción, y, finalmente, aquellos que aparecen sólo más recientemente en el discurso gremial y que involucran aspectos más globales de la vida económica y social del país, como la agroindustria y la regionalización.

15. La III Convención Nacional de la ANAPA, realizada en Chíncha en agosto de 1988, ha sido un momento crítico de esta evolución. Ver ANAPA: *III Convención Nacional. Conclusiones*. Lima, ANAPA, 1988, especialmente el tema "Consolidación y fortalecimiento de las CAU y perspectivas de desarrollo", p. 17. Este proceso se ha consolidado en el IV Congreso Nacional: "...el D.S. 029-87-AG es inconstitucional ... ya que permite que la empresa privada ingrese al campo, en contra de la Constitución y de los intereses de los parceleros y de los campesinos sin tierra". ANAPA: *IV Congreso Nacional*, Huaral, noviembre de 1988, p.25.
16. Los acuerdos del IV Congreso Nacional de la CNA de 1984 dicen, al respecto: "Reafirmamos en la defensa de las empresas asociativas del agro...CONDENAR (mayúsculas en el original) la parcelación empresarial y comunal por orientarse al mercado negro de la tierra como viene ocurriendo en la actualidad." Cf.: *Tierra*, Nº. 9. Lima, 1985, p.26.

de ella surgieron. Frente a las SAIS, CAP y otras formas asociativas en sierra, la CCP ha impulsado la “reestructuración democrática” basada en la recuperación directa de las tierras por las comunidades campesinas¹⁷. En cambio, al igual que la CNA, la respuesta inicial de la CCP frente a la parcelación en la costa fue preservar las formas asociativas.

La CCP también caracterizó la parcelación de manera unilateral, entendiéndola como parte de un plan que buscaba revertir los logros redistributivos de la reforma, sin tomar en cuenta el malestar y cuestionamiento que surgía desde los propios cooperativistas. Aunque procuró mantener un distanciamiento político de la experiencia del velasquismo, la CCP se opuso a las parcelaciones y defendió el sistema cooperativo, lo que fue la base de su participación en el Frente Único de Defensa del Agro Nacional (FUDAN, 1981) y de los acuerdos tomados al respecto en su VI Congreso, más tarde ratificados en el VII Congreso¹⁸.

Cuando la parcelación se impuso, tanto la CCP como la CNA observaron con reticencia la formación de la ANAPA, que aparecía orgánica y políticamente apadrinada por la ONA e ideológicamente emparentada con el discurso —privatista a ultranza— de la derecha política. Pero en la medida en que la ANAPA se distanció de la ONA y del gobierno, se produjo un acercamiento entre ella y la CNA y la CCP: ambas organizaciones han saludado la III Convención y el IV Congreso de los parceleros, y la ANAPA y la CCP impulsaron conjuntamente el paro agrario de fines de septiembre de 1988¹⁹.

La CCP, la CNA y la ANAPA plantean también la “profundización” de la reforma agraria. Por profundización se entendió, en los setenta, la continuación de las afectaciones de los hacendados y gamonales que

17. Las tomas de tierras de Puno de los años recientes traducen esta orientación frente al agro asociativo serrano.
18. En tomo al FUDAN, ver el informe de *Sur*, año IV, Nº 40-41, julio-agosto de 1981, y *Sur*, año IV, Nº 42, setiembre de 1981. El II Consejo Nacional de la CCP, realizado en San Pedro de Casta, todavía señalaba que en la costa “el combate del campesinado es por la autonomía frente al Estado patrón, por mejores precios, salarios, etc...” (CCP: *II Consejo Nacional*, San Pedro de Casta, Lima, 1981, p.4). Andrés Luna Vargas, secretario general de la CCP, informaba al III Consejo Nacional en Colcabamba, Huancavelica (1981) que: “[en el FUDAN] ... nos uníamos no para defender la reforma agraria de los militares, sino las conquistas que el campesinado había conseguido con sus luchas...tierra para las comunidades, contra la intervención militar en las CAP y comunidades...”. Ver *Sur*, Nº. 44 noviembre de 1981, p. 54. En cambio, los acuerdos del VII Congreso proclaman su “respaldo a los trabajadores agrarios de la costa que persisten en mantener la integridad de sus cooperativas agrarias, democratizándolas y asegurando su real autonomía...”, reclaman que el Estado fomente el modelo cooperativo, pero también anuncian “La defensa de los campesinos que han parcelado las tierras, estableciendo lo siguiente: defensa de las tierras para los parceleros frente a todo despojo; titulación definitiva; conclusión de los trámites de parcelación...”, y exigen que se respete la decisión democrática y mayoritaria de los campesinos si éstos se deciden por el cambio del modelo empresarial. CCP: *VII Congreso Nacional. Acuerdos*. Lima, agosto de 1987, pp. 42 y 62-63.
19. Habría que notar, eso sí, la mayor resistencia de la CNA frente al proceso seguido por la ANAPA. Por ejemplo, recientes medidas de lucha de los parceleros han sido caracterizadas por la CNA como resultado del fracaso de la parcelación. Por su parte, la CCP, en su VIII Consejo Nacional, llegó a autocriticarse respecto de su comportamiento previo frente a las parcelaciones, autocrítica expresada en su saludo al IV Congreso de ANAPA. Ver ANAPA: *IV Congreso Nacional*, Huaral, 1988.

sobrevivían a la reforma y la culminación de los procesos de adjudicación inconclusos. En la actualidad, en la medida en que se mantiene una tremenda presión por la tierra —que tiene como base ya no sólo a comunidades andinas empobrecidas, sino también a campesinos sin tierras en la costa—, la profundización de la reforma comienza a entenderse como afectación de los medianos propietarios.

En zonas de sierra muchos medianos propietarios (especialmente ganaderos) son parte de los poderes locales gamonalistas, por lo que el “aplicarles la reforma” responde también a una contradicción política con la naturaleza gamonal del poder, y no sólo con el tamaño de su propiedad²⁰. En la costa, en cambio, se está acumulando tensión entre medianos propietarios y campesinos pobres o trabajadores agrícolas sin tierra, en la que lo central es —aquí sí— el reclamo de una más igualitaria repartición de la tierra. Las recientes tomas de fundos de medianos propietarios en Pacasmayo y Catacaos, y los acuerdos del IV Congreso Nacional de la ANAPA, que plantean reducir el mínimo inafectable de tierras de costa a quince hectáreas, grafican esta situación²¹. En los valles de Santa Lacramarca y Cafete se está generando también una tensión de este tipo²².

Es importante anotar que estas contradicciones están siendo enfrentadas actualmente a nivel local. En cada caso, de acuerdo a las circunstancias concretas que se presentan, las organizaciones base de los gremios campesinos y/u otras surgidas para dar respuesta a estos problemas, han venido enfrentando los conflictos que surgen con los medianos propietarios o con el Estado a partir de las demandas por tierra de los sectores más pobres del campesinado. Pero —y pese a que, por ejemplo, la ANAPA tiene, como gremio nacional, acuerdos sobre el tema— no queda claro que los gremios nacionales postulen —o no— un eje de movilización nacional por la tierra que tenga la mira puesta en la mediana propiedad.

Por ejemplo, las tomas de tierras de Puno han tenido como elemento catalizador la reestructuración de las empresas asociativas, y no —aunque sus acuerdos congresales contemplen esa posibilidad— la de las tierras de los medianos propietarios. Y otras bases departamentales de la CCP no han tomado posición sobre el tema. De la misma manera, los acuerdos de la ANAPA sobre la necesidad de reducir el mínimo inafectable en costa no se han traducido en una línea de acción que organice y movilice a los campesinos sin tierra y trabajadores agrícolas en pos de ese objetivo.

20. El V Congreso de la FDCP aprobó, por ejemplo, “reivindicar la tierra de las haciendas de estructura gamonalista. Tierra para quien la trabaja. No a la conducción indirecta. Respeto a la pequeña propiedad...” Ver FDCP: *Acuerdos del III Congreso*. Puno, agosto de 1986, p. 85.

21. Sobre los conflictos de Jequetepeque, ver *Voz Campesina*, año XV, Nº 34, diciembre de 1988; para el caso de Catacaos, ver *Alerta Agrario*, Nº 22, enero de 1989. La reducción de los límites de inafectabilidad en los valles costeros ha sido también propuesta por el senador (I) José Navarro Grau. Los acuerdos de ANAPA la recogen así: “Exigir la continuación de la aplicación de la Ley General de Reforma Agraria 17716 y su profundización, afectando a los fundos que tengan una extensión mayor de 15 Hás. en la costa y 50 Hás. de tierras de secano en la sierra, entregándolas a los trabajadores eventuales y campesinos sin tierra.” ANAPA: *IV Congreso Nacional*, 1988, p.25.

22. Observación personal a partir de mi participación en la II Jornada de la III Escuela Nacional Campesina de la CCP. Lima, febrero de 1989.

Respecto a la ampliación de la frontera agrícola a través de irrigaciones y a la habilitación de tierras eriazas, se demandan políticas que tengan como beneficiario central al campesinado pobre, eventual o sin tierras. Se rechaza la participación directa del gran capital en la habilitación de tierras eriazas tanto como las políticas de irrigaciones que habilitan tierras para los medianos propietarios en capacidad de reembolsar al Estado las inversiones realizadas. Más bien, se exige del Estado una política de pequeñas y medianas irrigaciones en zonas serranas y campesinas mejorando las tierras existentes, ganando otras, y proporcionando empleo a la población local; la continuación o puesta en marcha de grandes irrigaciones, priorizando en su asignación a los campesinos pobres o sin tierras —y no a los grandes propietarios y sociedades anónimas—, y que el Estado habilite las tierras eriazas para ponerlas en manos de los sectores más necesitados.

Estos planteamientos han sido levantados una y otra vez por la CCP y la CNA, y fueron claramente expresados en la III Convención de la ANAPA como respuesta al conflicto latente entre los que tienen tierras (parceleros) y los que no las tienen y trabajan para aquellos (eventuales, golondrinos, etc.)²³.

En resumen, más allá de las diferencias y conflictos que se mantienen respecto al destino de las empresas asociativas surgidas de la reforma, los gremios campesinos ven en la ampliación de la frontera agrícola y en la habilitación de tierras eriazas por acción del Estado el espacio para solucionar los conflictos por tierras que un congelamiento de la tenencia existente puede generar. Se busca, pues, que el Estado garantice el acceso a la tierra a los que no la tienen vía la ampliación de la frontera agrícola, para evitar que la presión de los campesinos sin tierras y/o trabajadores eventuales se oriente a cuestionar la estructura de tenencia resultante de los procesos sociales de los años setenta.

2. El agua

Aparte de los planteamientos sobre aguas referidos a las demandas por ampliación de la frontera agrícola tocadas en el punto anterior, los gremios campesinos no han prestado mayor atención a los problemas relativos al acceso y manejo de los recursos hídricos. La ANAPA tiene planteamientos estrictamente relacionados con los conflictos en el reparto de agua, provocados por el cambio de modelo empresarial, y llama a constituir comités de riego en las CAU y a reglamentar la distribución de aguas²⁴.

Para la CNA, la discusión sobre el acceso al agua se relaciona con la disyuntiva entre pequeñas y medianas irrigaciones, de un lado, y los grandes proyectos hidráulicos, de otro, aunque reclama también la vigencia de algunas grandes irrigaciones para campesinos y profesionales agrarios y

23. "Que las tierras por irrigarse sean entregadas a los verdaderos campesinos sin tierra..." ANAPA: *III Convención Nacional. Conclusiones*. Chíncha, agosto de 1988, p. 11. En la convención misma hubo varias intervenciones que denotaban una preocupación por potenciales contradicciones entre pequeños propietarios y campesinos sin tierras.

24. ANAPA: *III Convención*, p.15. El IV Congreso no menciona nada al respecto.

pide crédito para las juntas de usuarios. La CCP pide eliminar el canon de aguas, recuperar canales y andenes y dar prioridad a las pequeñas hidroeléctricas.

Algunas bases, como la de Puno, han concretado alternativas para el manejo de aguas, incluyendo distribución, ampliación e irrigaciones; en el Cusco se propusieron medidas específicas a partir de la experiencia de la sequía y contra los "planes de emergencia" de la CORDE local, habiendo también propuestas más detalladas para algunas provincias, como Espinar; y en Piura se han levantado alternativas en torno a la tercera etapa del Chira-Piura, el uso de las aguas del Huancabamba, etcétera²⁵.

Pero estas alternativas locales no han alimentado una visión gremial nacional sobre el problema del agua, el uso actual de los sistemas de riego, las posibilidades de su extensión y los espacios de organización y estructuras de poder asociados al manejo de aguas. No se tiene, por ejemplo, una posición clara ni una línea de acción frente a las juntas de usuarios de los distritos de riego, generalmente controladas a nivel de valle por medianos propietarios.

Es posible afirmar, entonces, que, a diferencia de las visiones globales que subyacen a las demandas gremiales en torno a la tierra, los planteamientos respecto del agua no parecen expresar una visión global ni ser capaces de sustentar una alternativa de política de aguas. En consecuencia, el diseño de políticas sectoriales no encuentra en los gremios un interlocutor legítimo.

Las políticas agrarias

1. El crédito

Las demandas sobre crédito se pueden dividir en tres grandes rubros. El primero es el de la condonación de deudas al Banco Agrario. A diferencia de los años setenta, cuando la discusión sobre la condonación se refería a la "deuda agraria" (pago que los beneficiarios de la reforma agraria debían hacer al Estado para compensar el costo de las expropiaciones de las haciendas y que fuera eliminado por la Constitución Política vigente), en los ochenta la condonación se refiere a las deudas contraídas por los productores con el Banco Agrario, y se justifica por desastres naturales o giros adversos del proceso económico que imposibilitan el pago de las mismas²⁶.

El segundo rubro es el de políticas crediticias como tales. Por regla general, se exige que el Banco Agrario tenga más recursos, que funcione con

25. Ver "Perspectivas de desarrollo agropecuario en la sierra del departamento de Puno". CEPES, Lima, 1988 (mecanografiado); Federación Intercomunal de Campesinos de Espinar (FICAE): // *Seminario Alternativas para el Desarrollo de la Provincia de Espinar*. Espinar, diciembre de 1985; FRADEPT: V Congreso. Piura, 1985.

26. Por ejemplo, uno de los reclamos presentados por la Federación Departamental de Campesinos del Cusco (FDCC) y la Federación Agraria Túpac Amaru del Cusco (FARTAC) durante la reciente huelga campesina del sur fue, precisamente, la condonación de deudas impagables por el aumento en las tasas de interés y las perspectivas de una campaña agrícola arruinada por la crisis. Ver comunicado de la CCP en *La República*, 21.02.89.

más agilidad y menos burocracia; que sus agencias sean más autónomas; que los intereses sean bajos (manteniendo el “crédito cero” desde que el APRA lo planteó), y que se avé a más campesinos, poniendo énfasis en los productores de alimentos y de las zonas más deprimidas. Pero no parece haber una visión crítica del conjunto de la política crediticia, de la asignación del crédito entre los distintos sectores sociales del campo, por línea de producción, o por actividad económica. En ausencia de este tipo de visión, y de alternativas que alimenten una *política crediticia* alternativa, en realidad las demandas gremiales constituyen un justo pedido de extensión y democratización de la cobertura crediticia del Banco Agrario, pero no necesariamente sustentan la posibilidad de una política alternativa.

El tercer rubro es el de la participación de los propios productores en la gestión crediticia; esto es, la democratización del crédito. Hay, por ejemplo, consenso en reclamar la presencia de las organizaciones campesinas en el directorio del Banco Agrario²⁷.

2. Los precios

Existe una demanda generalizada por precios de refugio y de garantía para la producción nacional, particularmente aquella orientada al consumo popular. Se parte de que los precios vigentes son bajos y no compensan costos de producción ni, menos, permiten capitalización. Sobre esa base, se exige una intervención masiva del Estado en la fijación y/o regulación de los mismos. La CNA ha planteado también fórmulas de participación de los productores en la fijación de los precios (Comisión Reguladora de Precios, 1985) o de otras formas de intervención del Estado para controlar el mercado (centros de comercialización de municipios, 1985).

En términos generales, y al igual que en el caso de la tierra, se rechaza el mercado como la instancia más apropiada para la regulación de los precios, demandándose, más bien, la intervención del Estado en la fijación y/o regulación de los mismos.

3. La comercialización

En directa relación con el punto anterior, se reclama la participación directa de los productores y del Estado en reemplazo de los intermediarios en la comercialización. Pero las fórmulas concretas son muy variadas. Por ejemplo, la CCP (1982) propuso una integración masiva a los comités de productores ya existentes, para abordar, desde ahí, el problema de la comercialización. Además, planteó la creación de tambos en zonas campesinas, parceleras o cooperativistas, al mismo tiempo que hacía un llamado a la estatización de los monopolios privados de la comercialización con participación de productores y trabajadores.

27. Algunos dirigentes campesinos, como Felipe Huamán, de la CNA, integran el directorio del Banco Agrario, pero por designación del Ministerio de Agricultura y no en representación de los gremios campesinos. Los gremios como tales no han conseguido institucionalizar su participación en la banca de fomento agropecuario.

La CNA ha planteado básicamente lo mismo, con algunas variantes: participación de productores en manejo de grandes mercados mayoristas, y que sean los productores —y no los comerciantes— los que se beneficien del CERTEX de productos exportados (1985).

Hay, entonces, la visión implícita de la comercialización como una actividad que debe estar reservada para el Estado (ENCI, principalmente), reclamo que se acentúa en la medida en que la crisis económica agudiza los términos negativos de intercambio. Los gremios campesinos se resisten a la recomposición de las cadenas de comercialización privadas que la reforma afectó, y reclaman un creciente control estatal sobre la circulación de los productos e insumos agropecuarios en el país. Pero la demanda de mayor presencia estatal contiene también el reclamo adelantado de su democratización con participación de los productores mismos, dotando a las empresas estatales de mayores recursos, otorgando a las organizaciones agrarias la posibilidad de participar en sus directorios, etcétera.

En algunas bases ha habido experiencias valiosas al respecto: la comercialización del achote por parte de la Federación Campesina del Valle del Río Apurímac (FECVRA) es un ejemplo que merecería ser recuperado. La experiencia vigente del Departamento Técnico de Comercialización del Algodón Pima (DETECOPIA), que se maneja desde la FRADEPT en Piura, es un caso de comercialización exitosa desde la propia organización gremial. Eso sí: ambas son experiencias de comercialización orientadas fundamentalmente a mercados externos, pero no hay planteamientos concretos que puedan llevar, por lo menos a nivel de espacios regionales y mercados restringidos, a una relación directa entre productores y consumidores.

Regionalización

Este tema no ha sido discutido por la ANAPA. La CCP lo trató en su VI Congreso en 1982, asociando el desarrollo regional a la industrialización de los productos agropecuarios en su lugar de origen, más recursos estatales para el agro en provincias, canon a los recursos naturales exportables e impulso a los frentes de defensa y democratización de las CORDE. Más tarde, en su VII Congreso, estando ya en marcha el debate legislativo al respecto, la CCP llamó a “derrotar los planes de regionalización autoritarios y corporativos del gobierno apриста” y a persistir en la lucha por una “verdadera descentralización”²⁸.

De la misma manera, la X Asamblea de Delegados de la CNA criticó la Ley de Bases de Regionalización (LBR)²⁹ por no haber sido consultada a las organizaciones, y exigió, también, una verdadera regionalización.

28. CCP: *VII Congreso Nacional*, p. 26.

29. La IX disposición transitoria de la Constitución Política de 1979 ordenó la elaboración de un Plan Nacional de Regionalización que normaría la dación de las leyes orgánicas de creación de las regiones. Luego de promulgado el PNR en 1984, se vio por conveniente dar una ley de bases antes de pasar a crear las regiones mediante leyes orgánicas. Las críticas a la regionalización por parte de la CCP y la CNA en sus últimos eventos nacionales se refieren a esa LBR.

Agroindustria

Este tema —que en algunos casos aparece asociado al de la regionalización, entendida ésta como desarrollo industrial de las provincias— tiene una presencia relativamente reciente en la vida de los gremios campesinos. Pese a la tremenda importancia que la agroindustria tenía ya en décadas anteriores, sólo desde inicios de los ochenta los gremios han comenzado a prestarle la atención debida. De hecho, en años anteriores, entre las demandas reivindicativas puntuales y las afirmaciones programáticas generales casi no había espacio para discutir alternativas concretas de reordenamiento agrario que implicaran posición frente a la agroindustria. Sólo en los años más recientes, en la medida en que los gremios han desarrollado visiones programáticas más concretas, se ha abierto el debate en torno a temas como éste.

En el caso de la ANAPA, se pide apoyo a la electrificación e industrialización a nivel de las CAU. Pero, pese a la directa articulación de muchas de sus bases con sectores de la agroindustria, no hay mayores planteamientos al respecto.

En su VI Congreso, la CCP planteó la estatización —con participación de trabajadores y productores— de los monopolios que producen fertilizantes, insecticidas, pesticidas, herramientas y maquinaria agrícola. Pero no mencionó a los oligopolios de la alimentación. En su IV Congreso, la CNA no trató el tema. Pero más tarde ambas organizaciones han desarrollado criterios más integrales de “nacionalización del sistema agroalimentario”, que incluyen la estatización de los monopolios y oligopolios del ramo, especialmente los productores de alimentos; la reconversión de las grandes empresas para sustituir insumos y tecnología; el desarrollo de la pequeña empresa rural para el procesamiento de los productos campesinos, y la prohibición de importaciones competitivas con la producción nacional, trasladando a ésta los subsidios a la importación³⁰.

A MANERA DE REFLEXIÓN: MERCADO, PROPIETARIOS Y GREMIOS

De la revisión de las demandas de los gremios de campesinos y pequeños productores, dos aspectos —entre otros— llaman a la reflexión. El primero se refiere a la notoria homogeneidad de las demandas que provienen de gremios con orígenes y trayectorias bastante diferentes. El segundo tiene que ver con la posible caracterización de éstos como gremios de pequeños propietarios agropecuarios, lo que explicaría su énfasis en los problemas relacionados con la producción y su descuido de aquellos referidos a las condiciones de trabajo y vida de los sectores —también “campesinos”— que constituyen la fuerza de trabajo en los mercados rurales.

30. Al respecto, ver los acuerdos del VII Congreso Nacional de la CCP y de la X Asamblea de Delegados de la CNA.

Agremiación campesina y mercado

Llama la atención la homogeneidad de las demandas y planteamientos de gremios que —como la CCP, la CNA y la ANAPA— han tenido no sólo orígenes distintos, sino trayectorias marcadas por el conflicto y la rivalidad.

Las reformas de los años setenta aceleraron la democratización de la sociedad rural y sentaron las bases de sus actuales estructuras organizativas y del tipo de demandas que se plantean desde los gremios campesinos. Al poner punto final al predominio de la hacienda tradicional, la reforma agraria legitimó el reclamo campesino por la tierra y por mejores condiciones de trabajo y vida, lo que estimuló el resurgimiento de su agremiación autónoma. Como se ha señalado antes, el III Congreso de la CCP (1970) fue un fallido intento de responder a esta nueva situación con una alternativa de movilización social autónoma frente al Estado, mientras que el IV Congreso de 1974 sí logró definir una orientación gremial capaz de generar y conducir una respuesta social efectiva al tipo de reforma implementado por la administración militar.

La reunión de Huaral fue, al mismo tiempo, resultado y preludio de una intensa movilización campesina y sindical para la toma de tierras y la defensa de los derechos laborales del proletariado cooperativista, al margen de lo prescrito por el D.L. 17716 y contra los intentos de la administración militar de corporativizar el movimiento vía el SINAMOS y la CNA. Desde 1974 —y hasta fines de esa década— la CCP se dotó de una identidad central de lucha por la tierra, por derechos sindicales, por la autonomía política y orgánica respecto del Estado, y por una solución revolucionaria a los problemas del país.

El desarrollo político y orgánico de la CCP y los esfuerzos gubernamentales de organizar la CNA y el SINAMOS crearon en el campo un tremendo antagonismo entre las organizaciones “clasistas” y las “oficialistas”, y la imposibilidad práctica de unificar criterios y acciones en torno a reivindicaciones inmediatas o postulados programáticos.

Sin embargo, la CCP y la CCNA sí tuvieron en común el centrar toda su atención en la cuestión de la tierra y la reforma agraria, al mismo tiempo que sustentaban alternativas programáticas doctrinarias e ideológicas. Al calor del debate en torno a la vía “ni capitalista ni comunista” y la “liberación nacional y la democracia popular”, no se prestó atención a los problemas que la creciente inserción campesina al mercado planteaba (precios, créditos, comercialización, etc.), ni hubo discusión en torno al rol del agro en la economía nacional y el abastecimiento popular. No se concedió la necesaria importancia, tampoco, al problema del comercio internacional, de los oligopolios y monopolios en el desarrollo agrario.

Los gremios campesinos no fueron, pues, con excepción de los aspectos más directamente referidos a la redistribución de tierras y a sus propias relaciones institucionales con el Estado, reales interlocutores de las políticas agrarias gubernamentales. A fines de los setenta, sin embargo, comenzó a sentirse el impacto del conjunto de cambios ocurridos a lo largo de las

décadas anteriores en las características del campesinado y su inserción en la economía y la política nacionales. Estos cambios, junto con la reorientación que Morales Bermúdez iniciara y Belaúnde profundizara en relación al agro, plantearon nuevos temas y nuevos retos a los gremios campesinos y crearon circunstancias propias para un acercamiento entre la CCP y la CNA.

El distanciamiento entre la CNA y la administración militar planteó como necesidad y posibilidad la unidad de ambos gremios en una sola central, en un contexto en el que la disolución de la Sociedad Nacional Agraria (1972) había generalizado el derecho a la organización de todos los sectores del agro (no sólo de los campesinos). La multiplicidad de sectores organizados (campesinos, pequeños propietarios, medianos empresarios, productores por rama, etc.) en un contexto de políticas económicas globalmente adversas a la producción agropecuaria, generó experiencias de frente único agrario, como el FUDAN en 1981 y el CUNA en 1983. A su vez, estas experiencias de unidad con sectores no campesinos hizo urgente una suerte de “polo” o “eje” gremial campesino, que tenía como base a la CCP y la CNA.

Este nuevo contexto empujaba también a una redefinición del contenido de las demandas sobre las que la unidad podía construirse. La eliminación de la hacienda como intermediaria entre el campesinado y la dinámica económica, social y política del país tuvo como correlato la creciente incorporación campesina al mercado y la cada vez mayor presencia del Estado en la economía. En un contexto en el que se agotaba la lucha campesina por la tierra y la de los trabajadores de haciendas y cooperativas por derechos salariales y sindicales, surgió, en los ochenta, una nueva dinámica que puso en el centro del debate la discusión en torno a los precios, los créditos y la comercialización y abrió el espacio para desarrollos programáticos más concretos en torno a la agroindustria, la regionalización, el comercio exterior y el abastecimiento urbano.

Es posible afirmar, entonces, que desde inicios de los ochenta se dieron las circunstancias propicias para una creciente homogenización de las reivindicaciones gremiales campesinas en torno a demandas derivadas de la mayor inserción campesina al mercado en una economía fuertemente intermediada por la presencia del Estado. De la misma manera, puede afirmarse que esta creciente homogeneidad de demandas y planteamientos en torno a temas y problemas de dimensión “nacional” —que viene acompañada de una creciente capacidad organizativa para impactar en el proceso político del país³¹— es la base de la creciente capacidad de los gremios de constituirse en interlocutores reales, necesarios en el debate en torno a las políticas agrarias vigentes así como en la definición de políticas alternativas.

31. Sólo en los años ochenta ha sido posible pensar en medidas “nacionales” de lucha campesina. Los paros campesinos impulsados en más de una oportunidad por la CCP, la CNA, la ANAPA o una combinación de gremios son indicativos de esta creciente capacidad de articulación y convocatoria nacional. Las recientes huelgas campesinas en el oriente y el sur andino hablan del mismo proceso.

Un segundo aspecto que llama la atención es la casi nula preocupación de los gremios por las condiciones de trabajo y de vida de los sectores que constituyen la mano de obra en los mercados laborales rurales.

En el caso de la costa, gremios como la CCP hicieron suyas las demandas de sindicalización, ingresos y condiciones de trabajo y vida de los trabajadores de las haciendas. Durante la reforma agraria, se apeló al concepto del "Estado patrón" para dar continuidad a una lógica de organización y lucha que ponía énfasis en la condición de asalariados de los cooperativistas y en las demandas de los trabajadores eventuales de las mismas. Sin embargo, con la parcelación de las empresas asociativas de la costa, la reflexión gremial se ha centrado en los problemas de los nuevos pequeños propietarios, descuidando a aquellos sectores que —parcelación o no— siguen trabajando por un pago en salario.

Es cierto que se han planteado alternativas de ampliación de la frontera agrícola como solución a los problemas de los campesinos sin tierra que trabajan para otros, pero, en general, se ha evitado dar respuesta a sus necesidades concretas (salarios mínimos, horarios y condiciones de trabajo, seguro, estabilidad, derecho de organización, etc.). De hecho, la revisión de las demandas gremiales hace notar la ausencia de reivindicaciones referidas a los eventuales, golondrinos, peones, etc. costefios, que laboran de manera permanente o estacionalmente en las tierras de muchos de los campesinos y pequeños productores que son la base social de los gremios campesinos.

Lo mismo —con el agravante de que ahí es más difícil levantar alternativas a partir de la ampliación de la frontera agrícola— sucede en relación a los trabajadores rurales de la sierra. Se ha pasado directamente de la lucha por la tierra a la lucha por mejores condiciones productivas para aquellos que finalmente la consiguieron (o la están consiguiendo vía la reestructuración), pero no existe mención a los problemas y demandas de los peones agrícolas permanentes o estacionales que pueblan los mercados de trabajo rurales serranos.

Una explicación de la incapacidad de los gremios campesinos de dar cuenta de los problemas y necesidades de estos sectores podría radicar en el hecho de que ellos son en realidad gremios de propietarios que, de manera permanente o estacional, se apoyan en el trabajo asalariado de aquellos que tienen ninguna o muy poca tierra. Podría ser, pues, que la CCP, la CNA y la ANAPA se estén institucionalizando como los representantes no de todo el campesinado, sino de aquellos sectores globalmente favorecidos por los cambios en la tenencia de la tierra que —de muchas maneras y formas— han ocurrido en el Perú desde los años sesenta. Ello explicaría su creciente interés por demandas y alternativas ligadas a la producción y su descuido de aquellas referidas a las condiciones de trabajo y de vida de los que no accedieron a la posesión de la tierra.

Queda planteado, pues, un interrogante respecto de la capacidad de la CCP, la CNA y la ANAPA de desarrollarse como gremios de "todos los

campesinos”, incluidos los asalariados del campo, y no sólo como representantes de aquellos que han logrado consolidar su acceso a la posesión o propiedad de la tierra. En algunas experiencias locales, como en Piura, Santa Lacramarca y Cañete, se han construido alternativas de organización para estos sectores desde las propias bases de la CCP. Al mismo tiempo, el énfasis puesto por Sendero Luminoso en consolidar su presencia entre los trabajadores eventuales de algunos valles costeros, en especial del sur chico, ilustra una de las posibles alternativas que se le presentan a sectores rurales que no encuentran acogida o receptividad en los gremios nacionales campesinos.

RETOS PARA LA DEFINICIÓN DE UNA ALTERNATIVA DE POLÍTICA SECTORIAL AGRARIA

Las demandas de los gremios de campesinos y pequeños productores —sea que contengan de manera más o menos explícita una determinada visión global del agro y su desarrollo, o que carezcan de ella— plantean, también, algunos retos de importancia a la elaboración de políticas alternativas para el sector. Algunos de ellos son el de la mediana propiedad, el de los campesinos sin tierras y el de la profundización de la reforma agraria.

La importancia de la mediana propiedad agropecuaria en el abastecimiento de alimentos a las ciudades, la provisión de insumos a la agroindustria, y la generación de divisas por exportación, en un contexto de presiones por un nuevo reparto de tierras en favor de los eventuales y campesinos sin tierras, hace que su destino sea uno de los temas más complejos en la definición de un proyecto de desarrollo agrario para el mediano y largo plazos.

Aunque —como hemos señalado antes— el discurso gremial busca en la ampliación de la frontera agrícola (irrigaciones, tierras eriazas) soluciones a las demandas por tierra de los campesinos pobres y sin tierra, pareciera estarse acumulando —especialmente en la costa— un conflicto entre las medianas propiedades, normalmente capitalizadas, con riego y buen acceso a vías de comunicación, y un número creciente de campesinos sin tierra que tampoco tienen fuentes alternativas de trabajo o ingresos. Se plantea, pues, el reto de diseñar políticas sectoriales alternativas que den respuesta a una presión por la tierra que puede incluso desbordar el discurso y la orientación gremial al respecto.

Una posibilidad sería, desde luego, responder al discurso gremial implementando una política que en el corto plazo pudiera habilitar terrenos eriazos y ampliar la frontera agrícola para beneficio de los campesinos pobres y sin tierra. Otra sería brindar alternativas de trabajo e ingresos no agropecuarios en los propios medios rurales. Es decir, dar respuesta al reclamo gremial por una agroindustrialización desde el propio campesinado.

Pero ambas son alternativas de lenta maduración. Mientras tanto, la presión por la tierra bien puede desembocar en “tomas” de medianas propiedades. En más de un caso, es posible que esta opción aparezca como

una más inmediatamente aplicable desde el movimiento social, ciertamente más atractiva que esperar los resultados de una eventual ampliación de la frontera agrícola. Si ése es el caso, y se desarrolla un movimiento social que tiene como objetivo una redistribución de las tierras ahora en manos de los medianos propietarios, habría que definir si —y cómo— se incorpora esta alternativa desde el punto de vista de un plan sectorial de gobierno.

Los subsidios: Destinatarios y mecanismos

Los gremios campesinos coinciden en demandar del Estado, simultáneamente, la mantención de tasas promocionales de interés extendiendo la cobertura crediticia y la fijación de precios de garantía y de refugio.

Este planteamiento general requiere, sin embargo, de mayor precisión. Primero, respecto de una posible reasignación del subsidio crediticio de los sectores “modernos” hacia aquellos más “tradicionales”. Segundo, respecto a las relaciones entre subsidios crediticios y precios y sus implicancias en la definición de políticas alternativas.

La propuesta de reorientar o privilegiar a los campesinos y pequeños productores en la asignación del crédito agrario subsidiado reclama de los gremios concretar posiciones respecto de dos problemas: el rol de la banca comercial en el agro, y el impacto de estas políticas en los sectores campesinos más “modernos”.

El planteamiento de reasignación del crédito implicaría que el Banco Agrario se concentre en la producción campesina y de pequeña escala, y que los medianos productores operen con la banca comercial. Sin embargo, el discurso gremial siempre ha vinculado la presencia de la banca comercial (privada y asociada) con altas tasas de interés, la tierra como prenda hipotecaria y, en general, la posibilidad de una reconcentración de tierras en manos de los grupos de poder. Por ello, ha sido común rechazar la presencia de la banca comercial en el agro y reclamar, en cambio, el fortalecimiento del Banco Agrario. Habría, entonces, que explicitar y precisar un planteamiento gremial frente a la presencia de la banca comercial en el agro y ver qué sectores (no hay polarización simple entre medianos y chicos, modernos y tradicionales) podrían trabajar en qué sistemas³².

La reasignación o reorientación del crédito de fomento reclama también respuestas gremiales en relación a su impacto en las propias bases de los gremios involucrados. Los gremios campesinos también tienen importantes bases en aquellos sectores “modernos” a los que habría que recortar —si no retirar— el acceso al crédito subsidiado, siendo que la ANAPA no tiene propiamente otras bases que aquellos parceleros costefios de producción moderna para el mercado y estrecha vinculación con el Banco Agrario.

32. Un ejemplo: el Congreso de la CNA de 1985 —recogiendo una propuesta que había aparecido antes en el ICUNA— planteó que la banca comercial destine no menos del 20% de sus colocaciones al agro, pero con tasas y políticas similares a las del Banco Agrario. Es decir, se apuntaba al uso de la banca comercial para extender la cobertura del crédito de fomento, pero no la posibilidad de acceso al agro de la banca comercial en tanto tal.

La CCP, la CNA y la ANAPA tendrían que asumir la necesidad y/o conveniencia de políticas crediticias contrarias a los reclamos inmediatos de algunas de sus bases y definir, en todo caso, qué beneficios de qué otras políticas agrarias —por ejemplo precios— compensarían el impacto negativo de la redefinición de las políticas crediticias.

La discusión sobre el crédito agrario remite también a las circunstancias y problemas de precios que hicieron del subsidio crediticio una necesidad, y a la posibilidad de que cambios sustantivos en las políticas de precios relativicen su importancia.

El crédito ha sido —y va a seguir siendo— una necesidad en la producción agropecuaria, como lo es en otras áreas de la economía. En cambio, el crédito subsidiado suele ser una respuesta específica a la vigencia de términos negativos de intercambio que se concretan en precios bajos a los productos agropecuarios. Además, existen evidencias que demostrarían su ineficiencia como mecanismos de subsidio a los más necesitados³³.

Nada indica, sin embargo, que las demandas gremiales por crédito subsidiado resulten de —o estén condicionadas por— la evolución de las políticas de precios. Si los gremios planteasen la mantención de créditos subsidiados sólo y en tanto se mantengan políticas de precios perjudiciales a los productores, no sería difícil pensar en el impulso a una alternativa de mejores precios como contraparte de una política de reducción del crédito subsidiado como mecanismo de promoción estatal a la producción agropecuaria. Pero si se mantiene desde los gremios un reclamo por créditos subsidiados independientemente de la evolución de las políticas de precios, podría darse un desencuentro entre alternativas sectoriales y movimiento social.

El Estado

Un tercer reto que las demandas gremiales plantean al diseño de políticas sectoriales alternativas se refiere al rol del Estado en la economía y como actor político en el campo. Quizá sea la experiencia histórica que asocia lo "privado no campesino" con la hacienda y el gamonal, o la experiencia cotidiana que asocia gran capital con monopolios y explotación; lo cierto es que la revisión de las demandas gremiales sobre las políticas agrarias dejan ver un reclamo colectivo de intervención estatal para la regulación o sustitución del capital privado y del mercado.

Pero esta demanda de mayor injerencia estatal en todos los aspectos de la vida económica del campo contiene siempre el reclamo adelantado de su democratización. Y no se trata tan sólo de que en los eventos gremiales abunden las críticas al carácter burocrático, antidemocrático y discriminatorio de las instituciones estatales que operan en el campo, sino que — y especialmente en la zona andina— las instituciones del Estado se han convertido en el punto de encuentro de los poderes locales, en un espacio

33. Ver Javier Alvarado: "Crédito agrario: Límites de un instrumento financiero", en *Debate Agrario*, N.º 4. CEPES, Lima, octubre-diciembre de 1988.

de continuidad de las prácticas gamonales del poder. Por ello, las luchas campesinas de los años recientes han terminado siempre por enfrentarse a ese mismo Estado al que se reclama mayor presencia.

Se hace necesario, pues —tanto por parte de los gremios como en la definición de políticas sectoriales alternativas—, explicitar posiciones concretas en torno al rol y modalidades de presencia del Estado en los diversos aspectos de la marcha del agro. El reto parece ser el de lograr una mayor y más eficiente presencia estatal en la economía del agro, así como el de dar continuidad al proceso de democratización de la sociedad rural y de su vida política, en el que los campesinos y pequeños productores llevan empeñados ya más de tres décadas.

Guillermo Figallo

LIMITACIONES A LA LIBRE COMPRA-VENTA DE TIERRAS EN LA REFORMA AGRARIA PERUANA

El derecho de propiedad es definido, comúnmente, como el poder más completo que tiene una persona sobre un bien determinado para la satisfacción de sus necesidades. La amplitud de este poder ha recibido contestaciones diferentes en los diversos ordenamientos jurídico-sociales, según cada momento histórico.

Las notas esenciales del derecho de propiedad son el uso y la disposición. El poder de disposición comprende, en primer lugar, la libertad de enajenar o gravar el bien, que es la potestad de transferirlo, incluyendo los valores de uso y de cambio incorporados a dicho bien. En una economía de mercado, la principal forma de enajenación es el contrato de compra-venta. Esta libertad fundamental, en un régimen capitalista —que se sustenta en el libre intercambio de bienes—, puede ser ejercida en razón de tiempo, lugar y persona, es decir, cuando, donde y a favor de quien lo desee el propietario. También el poder de disposición puede referirse a la cesión sólo del uso (arrendamiento, anticresis, comodato o usufructo).

El somero análisis que presentamos en este artículo comprende únicamente las normas relativas a la libertad de enajenar y de gravar dictadas durante el último cuarto del siglo (1964-89), con el objeto de esclarecer si, efectivamente, los dueños de predios rústicos —y en general los adjudicatarios de la reforma agraria— fueron privados del contenido mínimo de esta facultad esencial de la propiedad.

En el período referido creemos que pueden distinguirse las etapas siguientes: la reforma agraria distributiva (1964-68); la reforma agraria estructural (1969-75); la consolidación constitucional (1978-1979), y la contrarreforma agraria (1980-1988).

LA REFORMA AGRARIA DISTRIBUTIVA (1964-1968)

La revolución burguesa del siglo XVIII eliminó muchas de las antiguas restricciones a la propiedad privada, para que, libre de trabas y vínculos

feudales, sirviera de “palanca” de la producción de bienes. Incluido entre los derechos naturales e inviolables del hombre, el derecho de propiedad se convirtió en el centro de gravedad de los demás derechos económicos, desempeñando un rol protagónico en las constituciones políticas y siendo exaltado en los códigos como un derecho absoluto, perpetuo y exclusivo.

La Ley de Reforma Agraria (15037) fue promulgada el 21 de mayo de 1964, dentro del marco conformado por la Constitución Política de 1933 y el Código Civil de 1964. La Constitución había recibido el principio de *la función social* de la propiedad (artículo 34), gestado en las luchas sociales provocadas por las secuelas negativas de la Revolución Industrial del siglo XIX, que dieron lugar al nacimiento del derecho laboral, y consagrado por la Constitución de Querétaro y la de Weimar, que provocaron el renacimiento del derecho agrario. En cambio, el Código Civil consideraba la propiedad desde el punto de vista *subjetivo* (artículo 950), lo que hacía decir a sus intérpretes liberales que dicho código definía la propiedad como un derecho subjetivo de carácter real —además de elástico e ilimitado, en el sentido de indeterminación de las facultades concretas de su titular—.

El Código prohibió que se estableciera, por acto jurídico, el impedimento de enajenar, salvo que lo permitiera una ley (artículo 852). En cambio, puede considerarse que establecía una limitación a la libertad de enajenar cuando reconocía al pequeño propietario del predio colindante el derecho de retracto cuando se vendiera una parcela minifundiaria (inferior a tres hectáreas) (artículo 1450, inciso 5).

Limitaciones a la libertad de enajenación de los adjudicatarios de tierras de la reforma agraria

Se ha señalado que la ley 15037 prohibía a los adjudicatarios de la reforma agraria la venta de las tierras adjudicadas. Esta prohibición se hacía a través de dos mecanismos jurídicos: a) la reserva de dominio, y b) la cooperativización obligatoria.

a. La reserva de dominio. Como la adjudicación se hacía en propiedad mediante contrato de compra-venta por un precio pagadero en veinte cuotas anuales iguales, quedando a voluntad del adquirente hacerlo en menor plazo, la ley señalaba que éste debía obligarse a no transferir, ni gravar —por ningún concepto— la unidad adjudicada sin autorización de la Oficina Nacional de Reforma Agraria (ONRA) antes de haber cancelado su precio (artículo 104, inciso c). Esta figura constituye un fraccionamiento del derecho de propiedad por el cual el contenido económico pasa al comprador mientras la titularidad queda en manos del vendedor. La contemplaba el Código Civil de 1936 (artículo 1426) y también lo hace el actual (artículo 1583), siendo común en las ventas a plazos.

b. La cooperativización obligatoria. Ha recibido esta denominación la obligatoriedad —que también asumían contractualmente los adjudicatarios— de integrar las cooperativas que promoviera el Instituto de Reforma y Promoción Agraria (IRPA) (artículo 104, inciso f). Esta condición ha sido

considerada contraria al principio de libre adhesión del cooperativismo clásico, por cuanto la obligatoriedad no es compatible con el concepto mismo de la cooperación. Sin embargo, debe precisarse que habría un contrato de adhesión en que la libre voluntad de las partes se expresa al celebrarlo. Tampoco se trataba de una carga real que pesara sobre el predio, sino de una obligación personal.

La fuente de ambas disposiciones se encuentra en la legislación de reforma italiana, aunque, al trasplantarse, el modelo sufrió una variación sustancial. En efecto, la norma italiana establecía que el plazo de la reserva de dominio era obligatorio para ambas partes, pues tenía como finalidad evitar que el campesino se viera obligado a transferir la parcela, así como que se preocupara de realizar las operaciones de compra de insumos, alquiler de máquinas, venta de sus productos y, eventualmente, su transformación industrial primaria. Estas tareas habrían de ser asumidas por las cooperativas de usuarios o de servicios, integradas por él mismo y los demás adjudicatarios que con tales fines promoviera el ente de la reforma, dándole tiempo para que se capacitara como productor agrícola eficiente sin otra ocupación que el trabajo de la tierra.

La Ley General de Cooperativas, de 14 de diciembre de 1964, dispuso que éstas tuviesen un fondo de reserva de carácter irrepartible, constituido por las sumas de los remanentes anuales que fijasen sus estatutos, las donaciones y revalorizaciones de activos destinadas íntegramente a incrementarlo (artículos 42, 44 y 49). En caso de disolución de la cooperativa, el Fondo debía ser entregado a la federación respectiva, o, en su defecto, al Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP).

Limitaciones a la libre venta de tierras rústicas en general

Para el derecho civil, carente de sentido productivista y social, el derecho de propiedad privada de un predio rústico incide sobre el suelo —en teoría— siempre igual y sin limitación alguna. De modo que una persona no tenía impedimento legal para adquirir y conservar bajo su dominio inaceptables extensiones del territorio nacional, o haberse constreñido a no tener más que unos metros de tierra. La falta de normas que establecieran un límite en cuanto a la extensión de tierras de propiedad de una persona y una unidad predial rústica mínima, dio lugar a dos desviaciones que produjeron un verdadero traumatismo territorial: la concentración de extensiones intolerables de tierras en manos de una oligarquía terrateniente, y las miríadas de microfundios derivados de las particiones de herencias de pequeñas y hasta medianas propiedades rústicas a través de varias generaciones.

Limitaciones a la división de un predio rústico

La ley 15037 prohibió la división de un predio rústico en extensiones menores a la unidad agrícola o ganadera familiar (artículo 27). Además,

consideraba las tierras rústicas comprendidas en parcelaciones por iniciativa privada entre las destinadas a fines de reforma agraria (artículo 48, inciso c), sometiénolas a sus normas sobre adjudicaciones y a la aprobación previa del IRPA.

Las parcelaciones —entendidas como la división de un predio en múltiples unidades independientes con la finalidad de enajenarlas— han estado sometidas al control administrativo desde la dación del D.S. de 24 de febrero de 1932, por ser consideradas como “operaciones técnicas de carácter social que el Estado se encuentra obligado a rodear de toda clase de garantías”.

El Reglamento de Parcelaciones por Iniciativa Privada de la ley 15037 —aprobado por D.S. 47, de 29 de diciembre de 1964— permitía las parcelaciones rústicas tipo A para la constitución de unidades agrícolas familiares no menores de tres hectáreas y de medianas empresas agrícolas o ganaderas, y las parcelaciones tipo B para formar huertos y granjas con extensiones menores a tres hectáreas en las zonas vecinas a las ciudades.

Las referidas disposiciones limitaban la libertad de venta del propietario parcelador en cuanto a las personas adquirentes de las unidades comprendidas dentro del área del predio originario que hubiera sido susceptible de afectación, las que debían reunir los requisitos para ser adjudicatarias de la reforma agraria. También limitaban dicha libertad respecto a la fijación del precio y al plazo para el pago.

Limitaciones a la libertad de no vender (principio antilatifundista)

La libertad de vender comprende, naturalmente, la libertad de no vender. Esta libertad ha sido objeto de limitación cuando el poder público ha requerido todo o parte de un bien para el cumplimiento de sus fines. En estos casos la enajenación se produce contra la voluntad del propietario, mediante el instituto de la expropiación.

La ley 15037 consideraba que la tierra no se usaba en armonía con el interés social, como ordenaba la Constitución de 1933 (artículo 34), cuando su concentración fuera un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y determinase la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario (artículo 15, inciso d). La ley fija las extensiones máximas de los predios rústicos según la región y clase de tierras que reciben el nombre de límites inafectables. Poco tiempo después, la Ley de Enmienda 15242, de 28 de noviembre de 1964 —dictada para hacer viable jurídicamente la reforma agraria—, otorga al principio antilatifundista rango constitucional, disponiendo que la ley fijará la extensión máxima de tierras de que puede ser dueña una persona natural o jurídica.

Sin embargo, la ley 15037 establece un régimen de privilegio a favor de los latifundios agroindustriales, permitiéndoles tener cualquier cantidad de tierras. Sirvieron de fundamento para esta contradicción, sin duda, los argumentos esgrimidos a favor de las llamadas grandes empresas capitalistas agrarias, cuyas ventajas no compensan los graves inconvenientes de

carácter social que se generan en ellas mismas, como: condiciones de trabajo insatisfactorias, trabas al desarrollo de la vida comunal y cívica, obstáculos a la organización sindical, a los que se agregan los de orden externo, pues el monopolio de la mayor parte de la tierra del valle o zona se traduce en un fuerte obstáculo para la constitución de la pequeña y mediana propiedad y en la extrema dependencia de grandes sectores de la población respecto de los propietarios que se encuentran en la posición de monopolizar la oferta de trabajo. En síntesis: "La concentración excesiva de la propiedad es la negación del derecho de propiedad."

LA REFORMA AGRARIA ESTRUCTURAL (1969-1975)

El D.L. 17716 contiene modificaciones fundamentales del poder de uso de la tierra y de disposición de su uso por el propietario, que implican, a su vez, un cambio en el proyecto de nueva estructura agraria del país, que se aparta de la fórmula italiana seguida por la ley 15037 de creación de nuevas unidades agrícolas familiares. Para realizar una reforma agraria nacional, rápida y masiva los latifundios no fueron parcelados, sino adjudicados a empresas asociativas constituidas por sus trabajadores (CAP Y SAIS) y comunidades campesinas. De este modo pudo conservarse la unidad de las empresas agrarias existentes en la medida que sus propietarios no alcanzaron a desmantelarlas, manteniéndose intacta la estructura de riego y las redes viales y los servicios de educación y salud existentes en ellas, así como el crédito estatal al alcance del campesinado.

Limitaciones a la libertad de vender tierras adjudicadas por la reforma agraria

a. Reserva de dominio. Empero, el D.L. 17716 siguió el criterio de la ley anterior en cuanto a la adjudicación por compra-venta de las tierras y demás bienes adjudicados, por lo que también se estableció la reserva de dominio en garantía de pago del saldo del precio con igual facultad del adjudicatario de cancelar éste levantándola.

b. Cooperativización obligatoria. Debido a que el D.L. 17716 reafirma el derecho de prioridad absoluta de los feudatarios a la adjudicación de la parcela que conducían y a que las adjudicaciones de las otras tierras afectadas por la reforma agraria se hacían a favor de empresas asociativas, establece que el adjudicatario se comprometa a pertenecer a una cooperativa o SAIS cuando, al momento de la adjudicación, se hubiera establecido la obligación de integrarla. De este modo se salva la objeción hecha a la norma similar de la ley 15037, pues el derecho preferencial del feudatario sobre su parcela no podía ser recortado, y, en el segundo caso, se trataba de un contrato de libre adhesión a la cooperativa y de posterior adjudicación a ésta.

Limitaciones a la libertad de vender predios rústicos

Limitación a la división de un predio rústico

El D.L. 17716 reafirma el principio antiminifundista establecido por la ley 15037. Establece la unidad agrícola mínima de tres hectáreas para todo el país, declarando indivisibles, para todos los efectos legales, los predios rústicos cuya participación origine alguna unidad menor a dicha extensión (artículo 98).

También considera las parcelaciones por iniciativa privada destinadas a fines de reforma agraria. Debido a que había dado lugar a múltiples tentativas de evasión de la ley, el contenido del Título IX sobre la materia fue substituido por el nuevo texto del D.L. 18003, de 25 de noviembre de 1969, que estableció la reserva preferencial de una unidad multifamiliar para su transferencia a los trabajadores del fundo cuando la superficie del predio exceda del límite inafectable y cuando la mitad —por lo menos— del área restante debía dividirse en unidades familiares o multifamiliares para cooperativas, quedando la diferencia a libre disposición del propietario. Si el área del predio era menor al límite inafectable, la mitad se parcelaba en unidades familiares o cooperativa con derecho preferente de los trabajadores para su adjudicación.

Limitaciones a la libertad de no vender predios rústicos (principio antilatifundista)

El D.L. 17716 reduce notoriamente los límites inafectables señalados por la ley 15037, y los aplica a toda clase de latifundio —sin excepción alguna—, de acuerdo al principio de titularidad única.

Establece como limitación permanente a la libertad de no enajenar que toda persona natural o jurídica que adquiera tierras rústicas por cualquier título deberá desprenderse de las que excedan del límite inafectable en el plazo de un año. Sanciona el incumplimiento de esta obligación con la expropiación del exceso y una multa equivalente al 25% del justiprecio por cada año de mora. Esta norma revela una concepción de la reforma agraria distinta a la de un simple reparto ocasional de la tierra.

Limitaciones a la libertad de hipotecar o gravar predios rústicos

El D.L. 18168, que integra el Texto Único Concordado del D.L. 17716 (artículo 165), ha sido interpretado en el sentido de que impide al propietario de un predio rústico darlo en hipoteca o gravarlo. No obstante, una lectura detenida de la norma permite advertir que ésta se refiere a los embargos, que son medidas judiciales cautelatorias, y ni siquiera las limita cuando se trata de deudas provenientes de la actividad agraria y del cobro del saldo de precio del predio.

El D.L. 18296 (artículo 14), de 26 de mayo de 1970, también integrado

al Texto Unico Concordado del D.L. 17716 (artículo 165), declara inembargables las semillas, los instrumentos de labranza y las plantaciones de las pequeñas propiedades rurales. En realidad, no se trata de gravámenes sobre el predio, sino sobre sus accesorios. Además, la norma se dirige a brindar protección al campesino contra los abusos y arbitrariedades de prestamistas que de este modo le sustraían sus instrumentos de trabajo. Está demás señalar que la inembargabilidad de la herramienta del trabajador no es ninguna novedad, pues se encuentra establecida por el Código de Procedimientos Civiles, que data de 1915 (artículo 617, inciso 6).

LA CONSOLIDACION CONSTITUCIONAL (1978-1979)

La Constitución Política promulgada el 12 de julio de 1979 otorga a la reforma agraria jerarquía de institución jurídico-política fundamental dentro de nuestro ordenamiento estatal, cuando la concibe y la define como instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción del hombre del campo. Aunque puede decirse que solamente considera como su objeto el cambio de la estructura de la propiedad territorial, pues menciona que se dirige hacia un sistema justo de propiedad, tenencia y trabajo de tierra.

Limitaciones a la libertad de vender predios rústicos

La Constitución sólo hace referencia a las limitaciones del poder de uso del propietario cuando dice que la propiedad debe ser usada en armonía con el interés social (artículo 124). El poder de disposición fue visto por la Asamblea Constituyente desde la óptica del Derecho Civil como facultad que no puede ser objeto de renuncia en la esfera contractual, según puede desprenderse del informe del presidente de la Comisión Principal, quien manifestó que no había considerado necesario elevar a norma constitucional el artículo 852 del Código Civil (1936).

En cuanto a la cuestión específica de la propiedad de la tierra, empero, la Constitución establece que además de las personas naturales sólo pueden ser titulares del derecho las empresas asociativas, lo que se encuentra en concordancia con otro requisito que también exige para el amparo a la propiedad rústica, que es la conducción directa (artículo 157). En consecuencia, la libertad de enajenación del propietario se ve limitada en cuanto a la persona del adquirente.

La Constitución prohíbe el latifundio de modo absoluto, sin excepción alguna, reafirmando el principio antilatifundista contenido en el D.L. 17716. En cuanto al minifundio, dispone su eliminación gradual, señalando el modo de hacerlo (mediante planes de concentración parcelaria), lo que no se condice con la concepción de una reforma agraria estructural, y, además, limita las posibilidades de erradicarlo.

Limitaciones a la libertad de vender predios adjudicados por la reforma agraria

La XV Disposición Transitoria de la Constitución establece la condonación de la deuda agraria por la adjudicación de tierras y otros bienes a petición de parte cuando se acredita el trabajo directo de la tierra (primer acápite). Agrega que, cancelada o condonada la deuda agraria, las cooperativas agrarias adquieren el pleno dominio de sus bienes; mantienen su propia autonomía, y se rigen por la Ley General de Cooperativas (segundo acápite). Al producirse la condonación queda cancelado, indudablemente, el saldo de precio y levantada la reserva de dominio, pasando la titularidad del predio al adquirente.

Aunque el primer acápite se refiere a todos los adjudicatarios y el segundo únicamente a las cooperativas agrarias, los intérpretes están de acuerdo en que éste también es aplicable a los demás adjudicatarios respecto al pleno dominio sobre los bienes adjudicados, que significa la integración de todos los poderes del propietario con las limitaciones establecidas por las leyes.

Por consiguiente, autonomía y propiedad plena no significan encontrarse por encima del orden jurídico. La autonomía de los sujetos privados es su capacidad negocial, es decir, la facultad de celebrar contratos o negocios jurídicos, que son leyes entre las partes. El concepto de propiedad plena se encuentra expresado desde tiempo atrás por nuestra doctrina civil del modo siguiente: "La propiedad es plena cuando comprende la suma de las facultades que la ley reconoce como inherentes al dominio"; y es "menos plena cuando no comprende todas las facultades reconocidas por la ley al propietario o cuando el derecho total termina a tiempo fino o al ocurrir una condición establecida".

Nuevas limitaciones a la libertad de vender y gravar predios adjudicados por la reforma agraria

El D.L. 22748, de 13 de noviembre de 1979, que reglamenta la XV Disposición Transitoria de la Constitución, ha modificado el inciso c del artículo 86 del D.L. 17716, que dejó de tener virtualidad jurídica al haber establecido aquella la condonación del saldo de precio de venta de las parcelas adjudicadas por la reforma agraria.

El nuevo texto del citado inciso prohíbe a los adjudicatarios de la reforma agraria vender o gravar el predio sin autorización de la Dirección General de Reforma Agraria. Además, establece que solamente podrán transferirlos a favor de otros campesinos debidamente calificados que reúnan los requisitos señalados por el artículo 84; y que tales transferencias no podrán pactarse por precios superiores a los que fije el Arancel de Areas Rústicas.

El D.L. 22748, finalmente, dispone que las futuras adjudicaciones serán a título gratuito.

LA CONTRARREFORMA AGRARIA (1980-1988)

El intento de restauración oligárquica en el sector agrario, manifestado a raíz del retorno a la democracia política, tiene su correlato normativo en el Decreto Legislativo 02, de 16 de noviembre de 1980, denominado Ley de Promoción y Desarrollo Agrario como expresión de su antagonismo con la reforma cuya reversión persigue.

Libertad de vender predios rústicos en general

Propiedad individual

Respecto a la propiedad agraria individual, el Decreto Legislativo 02 establece que puede fraccionarse libremente, pero respetando la unidad agrícola o ganadera mínima y dando cuenta a la Dirección General de Reforma Agraria (artículo 79). En otras palabras, restablece el régimen del decreto supremo de 25 de febrero de 1932, sin infringir el principio minifundista.

Es importante señalar que no deroga la limitación a la libertad de vender los predios adjudicados por la reforma agraria, establecida por el D.L. 22438 en lo relativo al adquirente y al precio de venta.

Propiedad de empresas asociativas

El Decreto Legislativo 02 declara la libertad de las empresas asociativas para elegir el modelo empresarial que mejor convenga a sus asociados, y remite al reglamento "la fijación de los criterios y procedimientos correspondientes" (artículo 80).

Parecería que la norma es ajena a nuestro tema. Pero cuando el derecho de propiedad desemboca en una actividad de carácter productivo, se produce una estrecha vinculación, como sucede con la tierra. Esta vinculación determina que la iniciativa económica del titular se convierta en obligatoria para que el predio cumpla la finalidad social de producir bienes destinados a la satisfacción de necesidades vitales del propietario y de la comunidad. Obviamente, la iniciativa debe dirigirse al cultivo, que es el ejercicio natural del poder de uso de la tierra. Esta vinculación origina en el derecho agrario peruano el instituto de la conducción directa conformada por la tríada inescindible propiedad-empresa-trabajo, y que ha sido definida por el artículo 157 de nuestra Constitución.

De modo que, en el derecho agrario peruano, todo cambio de la modalidad empresarial implica, necesariamente, el de la forma de propiedad, y viceversa.

La finalidad no expresada del referido numeral—que después aparece en sus decretos supremos reglamentarios— ha sido la disgregación de las cooperativas agrarias de trabajadores en pequeñas parcelas individuales. Empero, la substitución de la cooperativa agraria —persona jurídica—

como titular de la propiedad de la tierra por numerosos propietarios individuales implicaba no sólo la parcelación del predio, sino también la disolución de la persona jurídica cooperativa y la consecuente entrega del Fondo de Reserva —representado principalmente por las tierras— al sistema cooperativo, debido a la falta de liquidez de las empresas disueltas, con lo que el cambio de modelo empresarial y la consecuente enajenación de las tierras se tornaban imposibles.

Para la evasión de la entrega del Fondo de Reserva se ha ideado una fórmula contradictoria denominada “cooperativa agraria de usuarios”, contenida en el Decreto Legislativo 85 de “Perfeccionamiento” de la Ley General de Cooperativas.

MODIFICACIONES A LA LIMITACIÓN DE LA LIBERTAD DE GRAVAR Y ENAJENAR

En cuanto a la libertad de gravar, el Decreto Legislativo 02 distingue entre los propietarios individuales y las empresas asociativas. Restablece la absoluta libertad de gravar —inclusive por créditos ajenos a las actividades agropecuarias— los predios de propiedad individual. Esta norma reabre las posibilidades de remate de pequeñas y medianas propiedades (artículo 49, primer acápite). Permite a las empresas asociativas (CAT, SAIS y EPS) hipotecar sus “bienes inmobiliarios” sólo a favor de la banca estatal de fomento y en relación con préstamos o garantías otorgados por ellos (artículo 48, segundo acápite). En este caso puede decirse que sucede lo contrario a lo que ocurre en el anterior, pues la norma es más limitativa que la disposición del D.L. 22168.

El Decreto Legislativo 02 dispone que el remate de un predio rústico se ejecutará con intervención de la dirección de la Dirección General de Reforma Agraria, y le da derecho al propietario para solicitar un plazo con el objeto de efectuar el fraccionamiento del predio gravado, respetando el principio antiminifundista, para realizar el pago con la venta o remate de una o más parcelas.

Establece, además, que únicamente podrán ser postores en el remate las personas naturales o jurídicas que pueden ser propietarias de tierras según las disposiciones legales vigentes, debiendo reconocer derecho preferente a las personas naturales que no sean dueñas de tierras rústicas.

Parecería que la norma establece una singular limitación a la libertad de enajenación cuando se remata un predio rústico, cualquiera que sea su propietario; pero en realidad sólo hace compatible el remate con la disposición constitucional que indica que personas pueden ser propietarias de tierras (artículo 157).

Restauración de la libertad de no enajenar latifundios

El Decreto Legislativo 02 ordena que la Dirección General de Reforma Agraria conduzca los procesos de afectación y declara inafectables de pleno

derecho los predios rústicos a partir de los noventa días de la promulgación. Prohíbe que sean objeto de afectación, salvo que se compruebe su conducción indirecta (artículo 82).

CONCLUSIONES

La Ley de Reforma Agraria 15037 sólo limitó la libertad de vender predios rústicos en cuanto a extensiones mínimas calificables como minifundios que venía delineándose en las disposiciones administrativas sobre parcelación y subdivisión de tierras, regulando, en estos casos, el precio y los plazos para la venta.

Los límites inafectables fueron concebidos como una limitación transitoria a la libertad de no enajenar para eliminar los latifundios tradicionales en una reforma agraria de carácter distributivo y circunstancial.

La limitación a la libertad de vender las tierras adjudicadas por la reforma agraria constituida por la reserva de dominio a favor del vendedor en garantía del saldo de precio, es una modalidad contractual propia del derecho civil que podía ser levantada en cualquier momento por el adjudicatario mediante la cancelación de dicho saldo.

La obligación que asumían los adjudicatarios de integrar las cooperativas que promoviera el ente administrativo no era un derecho real que gravara la parcela adjudicada.

El D.L. 17716 reafirma el principio antiminifundista. Prohíbe la división de un predio en extensiones inferiores a la unidad agrícola mínima. Radicaliza el principio antilatfundista, aplicándolo a todas las grandes propiedades, y limita con carácter permanente la libertad de enajenar para evitar la recomposición del latifundio. Reproduce las normas de la ley 15037 sobre reserva de dominio de las tierras adjudicadas por la reforma agraria y las que establecen la cooperativización obligatoria, pero modifica —en parte— estas últimas, de acuerdo con el distinto modelo de nueva estructura agraria basado prioritariamente en empresas asociativas en lugar de empresas unifamiliares.

La condonación de la deuda agraria declarada por la Constitución de 1979 produce la caducidad de la reserva de dominio establecida por las leyes 15037 y 17716 en garantía del pago del saldo de precio de la tierra y demás bienes adjudicados a los beneficiarios de la reforma agraria. Esta misma conclusión puede ser aplicada, por analogía, a la cooperativización obligatoria. En todo caso, los beneficiarios de unidades familiares adjudicadas conforme a la ley 15037 no estaban obligados a aportarlas a una cooperativa de producción o trabajo, y las cooperativas de servicios o usuarios que podrían haber constituido no requirieron de ellas. En cuanto a las empresas asociativas creadas por la ley 17716, los adjudicatarios se integraban a éstas voluntariamente.

El D.L. 22748 significa un giro copérmico respecto de las normas legales anteriores relativas a las limitaciones de la libertad de vender las tierras adjudicadas por la reforma agraria y que perdieron virtualidad jurídica por

obra de la XV Disposición Transitoria de la Constitución, que condonó la “Deuda Agraria”, pues ha limitado en forma permanente la libertad de vender, estableciendo la obligación de hacerlo a favor de personas que reúnan los mismos requisitos que determinaron su adjudicación al enajenante.

En apariencia, la norma infringe el enunciado constitucional que garantiza el acceso de todos a la propiedad (artículo 124), pero en realidad significa lo contrario, pues posibilita el acceso al trabajo de la tierra a quienes tienen necesidad de ella y capacidad para hacerlo, y permite que grupos sociales mucho tiempo discriminados superen las situaciones de grave desigualdad socio-económica en que se encuentran frente al resto de la población.

Javier Alvarado, Faustino Ccama

CREDITO Y PRODUCCION AGRARIA

El crédito es considerado como un aspecto fundamental en la producción agropecuaria. Tanto gremios de productores como políticos sostienen que es necesaria la disponibilidad de crédito para alcanzar una buena performance en la producción agrícola. En estos últimos tiempos, en que los montos prestados por el Banco Agrario del Perú (BAP) se han reducido, es común ver una serie de movilizaciones y comunicados de productores que reclaman crédito.

¿Cuál es el rol que el crédito tiene en la producción agraria?: ésa es la principal pregunta que tratamos de responder en este artículo. Sobre la base de la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR), presentamos una evaluación del impacto del crédito otorgado por el BAP sobre la producción de arroz¹. Asimismo, se hace una caracterización de los agricultores que reciben crédito agropecuario y de aquellos que no lo reciben.

Siendo el arroz el cultivo que más crédito ha recibido en los últimos años, resulta sumamente importante conocer el efecto que el crédito ha tenido sobre la producción de este cultivo². Esto permitirá hacer predicciones sobre el efecto que tendrá sobre la producción arrocería la retracción en los montos prestados que se ha venido operando en los últimos meses, así como dar pautas para la implementación de una política crediticia más eficiente.

El artículo comienza con una breve descripción del alcance y cobertura del crédito agrario en el contexto del sistema financiero nacional. A continuación se presenta las principales diferencias entre los agricultores que reciben crédito y aquellos que no lo hacen. En la tercera parte se analiza el rol del crédito en la producción de arroz. En la cuarta y última parte se

1. La Encuesta Nacional de Hogares Rurales recoge información correspondiente al período agosto 1983-julio 1984.
2. Según estadísticas del Banco Agrario, entre 1985 y 1987 el arroz recibió, en promedio, alrededor del 25% del volumen total de crédito de sostenimiento.

presenta las principales conclusiones que se desprenden de este breve estudio.

CARACTERIZACIÓN DEL CRÉDITO AGRARIO

La caracterización del crédito agrario en el Perú ha sido bastante documentada por varios estudios³. Sucintamente se puede mencionar lo siguiente:

a. El crédito agrario se caracteriza por provenir básicamente del BAP, siendo marginal la participación de la banca comercial.

b. La cobertura del BAP es sumamente reducida a nivel de los agricultores, sobre todo en la pequeña agricultura. Datos de la ENAHR señalaban que para 1984 sólo el 7.6% de agricultores recibió préstamos del BAP; en la sierra esa cifra apenas llegaba al 2.8%. El notable incremento en el crédito agrario que se registró en los dos primeros años del gobierno aprista no ha podido revertir esta situación. Al respecto, algunos estimados señalan que en 1986, en el mejor de los casos, la cobertura del crédito se había ampliado a 19.6% de agricultores a nivel nacional y a 12% a nivel de la sierra.

c. A pesar de que el BAP no llega a la mayoría de agricultores, sí avía un significativo hectareaje de algunos cultivos. Por ejemplo, según datos del BAP, en 1987 esta institución financió el 85, 44 y 65% de las siembras de arroz, maíz (amarillo y amiláceo) y papa, respectivamente.

d. La distribución del crédito agrario es sumamente desigual entre las regiones. La costa es la que mayor cantidad de crédito recibe, seguida por la sierra y la selva. Hay que puntualizar que en los dos últimos años la sierra ha superado a la selva, constituyéndose en la segunda región en lo que a volúmenes de crédito recibidos se refiere.

e. El portafolio de cultivos que recibe crédito es relativamente reducido. Al respecto, se tiene que cinco cultivos —algodón, arroz, café, maíz amarillo y papa— concentran alrededor del 80% del volumen total de crédito concedido en los últimos dos años. Como se puede apreciar, la mayoría de estos cultivos son propios de la costa y de la selva.

AGRICULTORES CON Y SIN CRÉDITO

Esta sección se basa en los datos primarios de la ENAHR, que registra información de 4,146 hogares rurales en los que por lo menos uno de sus miembros es productor agropecuario, distribuidos en todo el territorio rural del país. En el cuadro 1 se observa que, en general, el crédito y la asistencia técnica alcanzan a muy pocos agricultores, habiéndose beneficiado con ambos servicios apenas el 3.5% de ellos. En el extremo opuesto, el 77.5% de los predios agropecuarios no contaron con crédito ni con asistencia técnica.

3. Estudios como el de J. Salaverry (1983, 1986); Custodio Arias (1988) y Faustino Ceama (1987) describen ampliamente las características del crédito agrario en el Perú.

Cuadro 1
Tipología de agricultores: Características más importantes entre agricultores con y sin crédito

	Con crédito y asistencia técnica	Con crédito y sin asistencia técnica	Sin crédito y con asistencia técnica	Sin crédito y sin asistencia técnica
Número de observaciones	146	542	243	3,215
Dominio (principales)	Costa urbana 18.5% Costa norte rural 15.8% Costa sur rural 23.3%	Costa urbana 15.3% Costa norte rural 16.1% Costa sur rural 18.8%	Costa urbana 11.9% Sierra sur rural 19.3% Selva alta sur rural 9.9%	Sierra centro rural 9.9% Sierra sur rural 9.6% Selva baja rural 8.5%
Edad (promedio)	49.9	50.6	46.7	48.0
Educación formal				
Primaria incompleta	42.2%	53.0%	41.6%	53.5%
Primaria completa	30.4%	29.5%	30.8%	30.7%
Secundaria o más	27.3%	16.6%	27.6%	14.6%
Porcentaje de jefes analfabetos	7.5	12.4	11.9	25.3
Distancia al mercado				
Menos de 1 km.	16.4%	16.4%	13.2%	16.2%
1 - 4 km.	26.0%	19.6%	25.9%	24.4%
5 - 9 km.	13.7%	16.6%	19.8%	17.1%
10 - 49 km.	23.9%	28.6%	29.6%	30.5%
50 ó más	23.3%	18.8%	11.5%	11.7%
Superficie con riego de los E.A. (porcentaje)	58.1	26.6	7.0	12.6
Ingreso neto del hogar (promedio de intis 1984)	12,539	8,365	8,130	4,985
Gasto de producción (promedio de intis 1984)	13,051	7,480	4,244	1,864
Número de parcelas por E.A. (promedio)	2.1	1.8	2.8	2.5
Monto recibido por venta de productos (promedios de intis 1984)	7,969	4,314	299	166

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares Rurales.

A la pregunta de cuáles son las características más saltantes que muestran los productores que reciben crédito y cuáles las de aquellos que no lo reciben, podemos contestar diciendo que el crédito agrícola ha estado orientado a los agricultores costefios que cuentan con una mayor porción de tierras irrigadas. Las explotaciones que tuvieron acceso al crédito y a la asistencia técnica tienen, en promedio, el 58% de la superficie de su predio irrigada. En el extremo opuesto, sólo el 12.6%, en promedio, de las explotaciones sin crédito ni asistencia técnica tenían acceso al riego⁴.

Asimismo, los productores con crédito muestran un mayor ingreso neto familiar, lo cual estaría relacionado al mayor monto de inversión que ellos hacen en la explotación agropecuaria.

Por otro lado, es claro que las unidades agropecuarias con acceso al crédito comercializan una proporción mayor de su producción agropecuaria. Esto es comprensible, puesto que las explotaciones con crédito tienen que contar con mayor cantidad de dinero para poder pagar el préstamo y los intereses, por lo que tienen que vender mayor cantidad de su producción.

En un análisis combinado de regiones (costa, sierra y selva) y de latitudes (norte, centro y sur) encontramos que la costa sur rural es la región con mayor proporción de agricultores con crédito y asistencia técnica. En tanto en la sierra sur rural y en la sierra centro rural se encuentran las mayores porciones de agricultores sin estos servicios. Esta información se refiere al año 1984, y es anterior al programa crediticio desarrollado por el actual gobierno.

No existen diferencias significativas en relación a la edad de los productores agrarios y sin crédito. La edad promedio de los encuestados es de cincuenta años en ambos grupos. En este sentido el acceso al crédito no estaría relacionado con el ciclo vital de las familias rurales.

Los agricultores con crédito y asistencia técnica presentan los niveles más bajos de analfabetismo: el 25% de ellos tienen por lo menos algunos años de estudios secundarios. Por el contrario, el 25% de agricultores sin crédito y sin asistencia técnica son analfabetos, y sólo el 15% de ellos ha cursado algunos años de estudios secundarios.

Los agricultores con crédito y asistencia técnica muestran mayor capacidad para trasladar sus productos. El 23% de ellos movilizó sus productos más de cincuenta kilómetros para venderlos. En cambio, de los agricultores sin crédito solamente el 11.5% de ellos pudo transportar sus productos más de cincuenta kilómetros. Esto muestra que los agricultores con crédito poseen mayores recursos para el traslado de sus productos. Estos recursos permitirían el acceso a mercados con mejores precios.

En conclusión, los agricultores con crédito y asistencia técnica poseen mayores y mejores recursos productivos; asimismo, tienen mayor grado de educación formal y presentan mayores niveles de inversión. Todos estos factores contribuyen a que este grupo de agricultores tenga mayores ingresos netos.

4. Están incluidas las tierras en descanso y con pastos naturales que cuenten con acceso a riego.

CRÉDITO Y PRODUCCIÓN: EL CASO DEL ARROZ

Detrás de la consideración de que el crédito es un factor determinante en la producción agropecuaria está el supuesto de que el crédito es el único medio de acceso a ciertos insumos. La utilización de estos insumos posibilitaría la obtención de mayores rendimientos. Asimismo, la disponibilidad del crédito permitiría habitar nuevas áreas cultivables, y, por otro lado, facilitaría sembrar en áreas que anteriormente no se cultivaban por falta de financiamiento.

El crédito también facilitaría la adopción de "tecnologías mejoradas". En esta situación el incremento de la productividad será más significativo, debido a que el mayor uso de insumos, cuando se utilizan en el contexto de una tecnología mejorada, tiene doble impacto⁵.

Modelos económicos

Para probar el efecto del crédito en la producción arrocerá hemos estimado tres modelos lineales. El primero mide el impacto del acceso al crédito del BAP sobre los rendimientos obtenidos en la producción de arroz, mientras que los dos restantes examinan los factores que determinan las variaciones en los montos prestados por agricultor.

El universo considerado para la estimación de estos modelos corresponde a todos los productores de arroz con acceso a riego, contándose con 292 observaciones. De este total, 217 agricultores tuvieron crédito del BAP.

a. Determinantes del rendimiento

El primer modelo ha sido estimado para el conjunto del universo, y relaciona las siguientes variables:

$$y_1 = f(x_1, x_2, x_3, x_4, x_5, x_6, x_7, x_8, e),$$

donde:

y_1 = rendimiento.

x_1 = grado de educación formal.

x_2 = gasto en la compra de semilla utilizada.

x_3 = gasto en la compra de pesticidas.

x_4 = gasto en jornales.

x_5 = gasto en alquiler de maquinaria y equipo.

x_6 = gasto en la compra de abono químico.

x_7 = asistencia técnica agrícola (variable artificial).

x_8 = préstamo otorgado (variable artificial).

e = término de error.

5. Visto en términos de curvas de producción, el incremento en el uso de insumos se traduciría en movimientos a lo largo de determinadas curvas de producción, mientras que el mayor uso de insumos en el contexto de una tecnología mejorada constituiría el traslado a otra curva que refleja mayores niveles de producción.

La variable y_1 es la variable dependiente o a explicar, y x_1, x_2, \dots, x_n son las variables explicativas o independientes.

De las variables consideradas, ni la asistencia técnica agrícola ni el acceso a préstamo son cuantificables, por lo que para efectos de la estimación se recurre a un artificio. Por ejemplo, en el caso de la variable préstamo otorgado (x_2) se le asigna el valor uno (1) cuando el agricultor tiene acceso al crédito, pero cuando el agricultor no tiene préstamos se le da el valor de cero. De manera análoga se procede en el caso de la asistencia técnica. Es por ello que a estas variables se les denomina variables artificiales.

En términos estrictos, los insumos debían medirse por las cantidades físicas utilizadas para producir una hectárea de arroz. Ante la ausencia de información sobre las cantidades de insumos empleadas, tomamos los datos sobre los gastos en los diferentes insumos. Por otro lado, para medir el efecto de la educación sobre el rendimiento se asignó un valor a cada nivel educacional.

Los resultados de la estimación se muestran en el cuadro 2. En términos globales se observa que si bien, en conjunto, las variables seleccionadas son explicativas de las variaciones en los rendimientos de la producción de arroz (test $F=7.47$)⁶, sólo explican un bajo porcentaje de dichas variaciones ($R^2=0.17$)⁷. Esto quiere decir que existen otros factores, aparte de los considerados, que son determinantes en los rendimientos alcanzados por el cultivo de arroz.

Asimismo, se encuentra que la variable artificial que mide el impacto del acceso al crédito del BAP sobre los rendimientos en la producción de arroz es poco relevante en términos estadísticos (test $t = 1.38$)⁸, lo que indica que el acceso al crédito del BAP tiene poca influencia sobre los rendimientos alcanzados en el cultivo de arroz. Esto se puede deber a varias razones (no excluyentes entre sí): a) El crédito no está siendo usado para los fines de la producción de arroz. b) No basta el simple acceso al crédito para que pueda lograrse mejoras en el rendimiento; se requeriría de cierto monto mínimo para que el agricultor pueda adquirir los insumos que le permitan lograr un incremento significativo en los rendimientos, es decir, nos encontraríamos ante un problema de escala. c) El uso que se hace de los insumos que se adquiere con el crédito no es el óptimo. d) El crédito reemplaza a otras

6. El test F es una prueba estadística que mide el grado de significación estadística de las variables consideradas en una estimación, tomando en cuenta el número de observaciones. Para nuestro caso las variables consideradas son significativas, estadísticamente hablando, para valores mayores a 2.64.
7. El coeficiente de correlación R^2 muestra cuán explicativas son las variables seleccionadas en una estimación lineal. Los valores de este coeficiente fluctúan entre 0 y 1. Cuanto más se acerca el valor a 1, esto indica que las variaciones en variables explicativas explican un mayor porcentaje de las variaciones en la variable dependiente o a explicar. Lo contrario ocurre cuando el valor de R^2 se acerca a 0.
8. El test t (test de Student) mide el grado de significación estadística de cada variable tomada en forma aislada, teniendo en cuenta el número de observaciones. En nuestro caso, para que cada una de las variables independientes sea estadísticamente significativa al 99%, debe tener un valor t superior a 2.33.

Cuadro 2
Determinantes de los rendimientos del arroz: Resultados de la regresión

Variable dependiente		$Y_1 = \text{Rendimiento}$
Variables independientes		
INTERCEPTO		1,336.4 (8.083)
x_1	Grado de instrucción	323.5 (2.159)
x_2	Gasto por la compra de semilla utilizada	0.186 (2.392)
x_3	Gasto por la compra de pesticidas	0.005 (0.047)
x_4	Gasto en jornales	-0.109 (-2.115)
x_5	Alquiler de maquinaria y equipo	0.295 (3.354)
x_6	Gasto por la compra de abono químico	0.104 (1.116)
x_7	Asistencia técnica agrícola (Sí o No)	-389.5 (-0.836)
x_8	Préstamo otorgado (Sí o No)	628.5 (1.383)
F		7.466
R2		0.17

Nota: Los valores en paréntesis son los correspondientes al estadístico "t".

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares Rurales.

fuentes de financiamiento. e) Son otros factores —y no el acceso al crédito— los determinantes en las variaciones en los rendimientos.

La asistencia técnica parece, sorprendentemente, no contribuir al incremento de la producción por hectárea. Esto se deduce tanto de la relación negativa que se encuentra entre la asistencia técnica y el rendimiento, como del hecho que el coeficiente estimado no es significativo en términos estadísticos (test $t = 0.84$). Este resultado puede interpretarse de varias

maneras: por ejemplo, puede significar que la tecnología utilizada por los productores de arroz es la mejorada, siendo marginal la contribución de la asistencia técnica; otra explicación sería que la asistencia técnica no es la apropiada, o que los productores no aplican las recomendaciones de los técnicos.

Las variables que, en términos estadísticos, aparecen como más importantes en la determinación de los rendimientos son el gasto en maquinaria y equipo y el gasto en semilla. De este resultado se infiere una de las maneras más efectivas de aumentar los rendimientos de las explotaciones arroceras: invertir más en semillas mejoradas y maquinaria y equipo.

Llama la atención que el gasto en jornales tenga una relación negativa con los rendimientos. Esto quiere decir que a mayor gasto en jornales se obtendrá menor rendimiento. Ello puede suceder cuando la contribución adicional de la mano de obra es mínima, o cuando la tasa salarial es muy elevada y variable entre explotaciones.

b. Factores que influyen en el monto del crédito⁹

Este modelo fue estimado sólo para los productores que obtuvieron crédito del BAP, lo que significa que la estimación fue hecha para 217 observaciones.

Se ha considerado que el monto de crédito obtenido está relacionado con: la extensión de la superficie a cultivarse, el nivel tecnológico (medido por los gastos de producción), el grado de instrucción formal y la edad del agricultor. Se piensa que todas estas variables influyen positivamente en el monto de crédito obtenido, por las siguientes razones:

—Las explotaciones agropecuarias con mayor nivel tecnológico tienen mayores gastos de producción. Como es obvio, el financiamiento de estos gastos requerirá de mayor cantidad de crédito. De manera similar, cuanto más grande sea el área a cultivarse se requerirá de mayores montos para el financiamiento del cultivo.

— Por otro lado, se espera que los agricultores con más alto nivel de educación estén en capacidad de obtener mayores montos de préstamos, debido a su mayor capacidad de gestión y al hecho de que el mayor nivel de educación facilita la adopción de tecnologías más avanzadas que requieren de mayores montos de financiamiento. Asimismo, se espera que los agricultores más jóvenes estén mejor informados y tengan menor aversión al riesgo, por lo que estarán dispuestos a tomar mayor monto de crédito prestado.

Para estimar el efecto de las variables arriba mencionadas sobre los montos de crédito se ajustaron dos regresiones lineales, cuyos resultados se muestran en el cuadro 3. Allí se observa que, en conjunto, las variables extensión de la superficie cultivada y nivel tecnológico explican gran parte

9. El análisis que se realiza en esta parte toma como punto de referencia el estudio de Y. Fabiyi y K. Osotimehin (1984) sobre el crédito y la producción de arroz en Nigeria.

Cuadro 3
Variaciones en los montos de crédito: Resultado de regresiones
(Variable dependiente: Monto de crédito)

Variables independientes	Regresión 1	Regresión 2
Intercepto	1,116.5 (0.52)	2,371.4 (4.68)
Superficie de cultivo	712.4 (5.68)	710.2 (5.68)
Gastos de producción	0.46 (12.1)	0.46 (12.65)
Grado de instrucción	319.6 (0.93)	
Edad	11.21 (0.34)	
F	141.13	283.32
R ²	0.73	0.73

Nota: Los valores en paréntesis son los correspondientes al estadístico "t".

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional de Hogares Rurales.

de las variaciones en los montos de crédito obtenidos por los diferentes agricultores ($R^2 = 0.73$); mientras que las variables edad del productor y grado de educación formal no son estadísticamente significativas (test $t = 0.34$ y 0.93 , respectivamente)¹⁰.

De estos resultados se infiere que las unidades con mayores superficies de cultivo pueden conseguir mayores montos de crédito, lo que les permite realizar mayores gastos de inversión y obtener mayor producción aunque no necesariamente mayor productividad, salvo que los mayores gastos de producción se concentren en semillas mejoradas y maquinaria y equipo (ver sección anterior).

REFLEXIONES FINALES

El análisis realizado nos permite precisar mejor el rol del crédito agrario en la producción agraria, particularmente del cultivo de arroz. En primer lugar, se infiere que el efecto del crédito agrario ha sido sobreestimado. El acceso a crédito no significa, necesariamente, mayores rendimientos para los cultivos beneficiados. Esto es sumamente importante, si tenemos en

10. Para que cualquiera de las variables incluidas sea estadísticamente significativa, el test t debe mostrar un valor superior a 2.33.

cuenta que uno de los principales problemas de la agricultura es la baja productividad de los cultivos, y que los montos de dinero destinados al crédito agrario —particularmente para el arroz— han significado y significan cantidades muy importantes para la economía del país. De aquí se desprende la necesidad de reformar la política crediticia seguida hasta el momento.

Lo anteriormente mencionado nos lleva al planteamiento de dos preguntas fundamentales: ¿cuáles son las variables determinantes en el cambio técnico en la agricultura peruana?, y ¿de qué manera una modificación de la política agraria —particularmente de la crediticia— puede coadyuvar a una mejora de los niveles tecnológicos? El avanzar en investigaciones que permitan dar contestación a estas preguntas aparece como una tarea prioritaria, antes que pensar en ampliaciones de la cobertura del crédito.

En el caso del cultivo de arroz, el principal efecto del crédito sobre la producción viene de las mayores extensiones de tierra cultivada que financian mayores montos de crédito. Sin embargo, no se puede generalizar que mayores montos prestados se traducirán necesariamente en mayor extensión de tierras cultivadas. Esto porque el crédito, como instrumento financiero, puede ser dedicado a la actividad agrícola para la cual se prestó, o a otras actividades productivas o de consumo. Del mismo modo, el crédito puede reemplazar el financiamiento propio o el conseguido de otros agentes económicos. Todo esto quiere decir que el crédito es un bien fungible.

Asimismo, de los resultados deducimos que la disminución que se viene operando sobre la cobertura de los préstamos no afectará mayormente los rendimientos en el cultivo del arroz. En cambio, no se puede asegurar el efecto que tendrá sobre la superficie sembrada, puesto que si los agricultores cuentan con otros medios de financiamiento la superficie cultivada se reducirá, y con ello los volúmenes de producción.

Dado que por la actual coyuntura económica se cuenta con menores fondos disponibles para préstamos, es necesario racionalizar la asignación de crédito. Por ello, sugerimos que el crédito agrícola a los arroceros se asigne preferentemente a los pequeños agricultores, que cuentan con menores posibilidades de alcanzar otras formas de financiamiento.

BIBLIOGRAFIA

ARIAS, Custodio

1988 "La política crediticia del gobierno aprista", en *Debate Agrario*, N° 2. CEPES, Lima, abril-junio.

CCAMA, Faustino

1987 "Uso del crédito y la asistencia técnica" en *Los hogares rurales en el Perú*. GAPA-PADI/Fundación F. Ebert. Lima.

FABIYI, Y. y OSOTIMEHIN, K.

1984 "An Analysis of impact of credit on the rice production",
en *Savings and Development*. Milán.

SALAVERRY, J.

1983 *El crédito agrario en el Perú*. BCR, Lima.

1986 *Financiamiento integral del agro*. CIUP, Lima.

Boris Marañón

LOS SUBSIDIOS EN EL AGRO, 1986-1987

En la economía peruana existen subsidios a los combustibles, a los alimentos, a las exportaciones no tradicionales, entre otros. En el caso del sector agrario, los subsidios tienen larga historia. Gobiernos anteriores han subsidiado los alimentos importados, ciertos alimentos nacionales, los fertilizantes, y han concedido préstamos subsidiados a los productores agrarios. Los subsidios a los alimentos, sin embargo, no respondían a una política de estímulo a la producción agropecuaria nacional, pues se destinaron, en la mayoría de casos, a los alimentos importados, como parte de una política de abastecimiento a las ciudades. Según Lajo (1986), entre 1970 y 1984 el 32.7% del total de los subsidios a los alimentos —que alcanzó la cifra de 1,716 millones de dólares corrientes— se dirigió hacia un reducido grupo de productos nacionales (arroz y maíz duro, principalmente), en tanto que el resto (67.3%: 1,155 millones de dólares corrientes) se destinó a los alimentos importados (trigo, maíz duro, lácteos, etc.) *.

Frente a esta situación, lo novedoso de la propuesta aprista era, precisamente, utilizar los subsidios con el fin de reestructurar la producción agropecuaria nacional, estimulando especialmente la agricultura serrana. Ello habría de conducir a una mejora en los ingresos de los productores agrarios y a modificar gradualmente el patrón de consumo de alimentos imperante, el cual tiene un alto contenido importado. Para esto eran necesarios dos tipos de políticas: de rentabilización y de fomento a la productividad. Como parte de la primera, los subsidios debían desempeñar un rol importante para hacer rentable la actividad agropecuaria, modificando progresivamente los precios relativos en favor del agro y al interior de

* El monto total de subsidios es muy significativo, pues casi iguala a toda la inversión pública en el agro durante el período 1977-1984 (Palomino, 1987); y el subsidio a los alimentos importados es de tal magnitud, que rebasa en más de dos veces el monto calculado (gruesamente) por Figueroa (1986) para financiar el costo de un programa de desarrollo campesino en la sierra, que permita la elevación del ingreso real campesino vía el aumento en su productividad y que ascendería a los quinientos millones de dólares.

éste, con el fin de favorecer a los productos priorizados: arroz, azúcar, algodón, aceites-grasas, menestras, productos andinos (papa, trigo, maíz amiláceo, etc.), camote, yuca, lácteos, carnes de ovino y animales menores andinos.

En esta perspectiva, en febrero de 1986 el gobierno creó el Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA), que comprende los subsidios a los fertilizantes, productos con precio de garantía, compensación a los productores y a la leche entera en polvo (nacional e importada). Al mismo tiempo, el Banco Agrario continuó otorgando préstamos con tasas de interés subsidiadas a los productores agrarios, mientras el Banco Central de Reserva (BCR) establecía un tipo de cambio diferenciado para la importación de alimentos.

¿Estuvieron realmente los subsidios orientados a promocionar la agricultura nacional y, sobre todo, la agricultura campesina? ¿Quiénes fueron los beneficiarios? ¿Cuáles fueron los montos involucrados? Finalmente, ¿qué enseñanzas se pueden extraer de esta experiencia para elaborar una propuesta de carácter popular respecto al tema de los subsidios? Estos son los principales interrogantes a los que tratará de responder el presente trabajo.

CONCEPTOS

Este acápite se ocupará de precisar algunos conceptos referidos a lo que se entiende por subsidios, sus objetivos, su impacto en la economía y sus fuentes de financiamiento.

Hablar de subsidios significa referirse a diversas transferencias de recursos que realiza el Estado hacia los productores y consumidores. Los subsidios se utilizan para alcanzar tres objetivos de política económica: a) crecimiento y reestructuración de la producción; b) redistribución de ingresos, y c) para evitar alzas excesivas de precios. Su existencia afecta la estructura de precios relativos de la economía y favorece la acumulación de recursos en determinados sectores. Debido a que constituyen un costo para la economía, su existencia debe justificarse de acuerdo a los objetivos de la política económica y del impacto que pueden tener sobre los grupos involucrados.

El financiamiento de los subsidios puede hacerse a través de incrementos en la presión tributaria, de créditos internos o externos y vía la colocación de bonos en el sector privado. En el primer caso, el financiamiento de los subsidios a través de impuestos con una tributación progresiva establece mecanismos de redistribución de ingresos. Si se recurre a la emisión inorgánica como fuente de financiamiento, se pueden generar efectos negativos sobre el nivel de precios y el bienestar general, con la consiguiente reducción o supresión de los mismos.

TIPOS DE SUBSIDIOS

Existen tres tipos de subsidios:

a. Los controles de precios por debajo del nivel de mercado. Forma de subsidio que se ejecuta sobre bienes y servicios considerados prioritarios. El Estado puede subsidiar al productor para que abarate los costos y pueda vender a bajos precios en el mercado, o comercializar el bien a través de una empresa estatal que lo venda a precios inferiores a los costos reales. Este es el caso de los subsidios a los productos agropecuarios sujetos al régimen de precios de garantía, y, también, el del subsidio a los fertilizantes.

Una forma particular de este tipo de subsidio es el cambiario, que se produce cuando el Estado establece un sistema de tipos de cambio diferenciados con la finalidad de favorecer determinadas transacciones de comercio exterior, como son la compra de insumos y bienes de capital para apoyar a sectores prioritarios. Este es el caso del subsidio a la importación de insumos alimenticios, fertilizantes y otros insumos y maquinarias de uso agropecuario.

b. Subsidios financieros. Existen dos formas de subsidios financieros: la primera está definida como el diferencial entre la tasa anual de inflación (que sirve como indicador del nivel de la tasa de interés real) y las tasas de interés efectivas en los préstamos que la Banca de Fomento (Banco Agrario, en el caso del sector agrario) concede a los prestatarios, y la segunda se produce cuando los deudores de la Banca de Fomento incumplen con la devolución de los montos prestados, lo que obliga a la institución financiera (Banco Agrario, por ejemplo) a asumir estos montos como pérdidas.

c. Subsidios tributarios. Se dan cuando el Estado otorga exoneraciones tributarias de carácter promocional, con el fin de reducir los costos operativos de los sectores que considere prioritarios. El subsidio, en este caso, se calcula sobre la base de los tributos (derechos arancelarios, impuesto general a las ventas, impuesto selectivo al consumo, etc.) que el Estado deja de percibir por las facilidades concedidas a las empresas favorecidas.

En este documento se analizarán los dos primeros tipos de subsidios; esto es: *a)* los controles de precios por debajo del nivel del mercado, entre los que se incluyen los subsidios comprendidos dentro del FRASA y los subsidios cambiarios a los alimentos importados, y *b)* los subsidios financieros que se producen con los préstamos a tasas de interés reales negativas concedidos por el Banco Agrario a los productores agrarios.

Sólo se estudiarán estos dos tipos de subsidios en razón de su importancia y de la disponibilidad de información. Estas dos razones determinan que el énfasis del trabajo se dé en el período 1986-1987. Las modificaciones sustanciales que se vienen produciendo desde el mes de setiembre de 1988

debido al nuevo programa económico adoptado por el gobierno, no serán analizadas de manera profunda en este trabajo.

TIPOS DE SUBSIDIOS EN EL AGRO

Los controles de precios por debajo del nivel del mercado

El Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA)

El diagnóstico oficial sobre el estancamiento de la agricultura sostiene que éste se debe a una falta de rentabilidad de la actividad agropecuaria. Para revertir esta situación, el gobierno se planteó la necesidad de incrementar la producción agropecuaria nacional, con precios que aseguren la rentabilidad del productor, pero sin afectar la capacidad de consumo de la población urbana. Con este fin se creó el FRASA, bajo la administración de ENCI. El FRASA estaba compuesto por cuatro cuentas:

- 1) Reestructuración de costos, orientada a financiar el diferencial entre el costo de los fertilizantes y su precio de venta al productor.
- 2) Capital de trabajo, destinada a financiar la adquisición de los volúmenes de producción comercializados por ENCI de productos como papa, menestras, maíz duro, maíz amiláceo, trigo, cebada, habas, etc.
- 3) Cuenta de almacenamiento y transporte, dirigida a financiar el costo de almacenamiento y transporte de los productos comercializados por ENCI y ECASA (a excepción del maíz duro).
- 4) Estabilización de precios, destinada a financiar el diferencial entre el precio de compra y el precio de venta de los productos comercializados por ENCI y ECASA. Esta cuenta incluye los subsidios al arroz, los precios de garantía, la compensación a los productores y a la leche entera en polvo, nacional e importada (Ministerio de Agricultura, 1986).

En el FRASA todas las cuentas —excepto la segunda— constituyen subsidios. La cuenta 1 tiene por objeto subsidiar a los fertilizantes; las cuentas 3 y 4 son, en términos operativos, una sola cuenta, puesto que mientras los recursos de la cuenta de estabilización de precios se destinan al pago de los productos sujetos al régimen de precios de garantía en los centros de acopio, los de la cuenta 3 sirven para cubrir los gastos de almacenamiento y transporte en los que se incurre para hacer llegar estos productos al mercado. Por su parte, la cuenta 2 sirve para adquirir los productos subsidiados, recuperándosele al término de cada operación de compra-venta, con dinero de la cuenta cuatro.

En 1986 y 1987 el monto de los subsidios a la producción agropecuaria nacional a través del FRASA fue, respectivamente, de 1,618 y 3,501 millones de intis corrientes, que equivalían a 111 y 161 millones de dólares corrientes (ver cuadro 1). El análisis por cuentas muestra que los subsidios

se han orientado principalmente a la cuenta de estabilización de precios (cuentas 3 y 4), la misma que recibió el 100% de los subsidios en 1986 (año en que no se subsidió a los fertilizantes), y el 88.6% en 1987. El resto fue destinado a los fertilizantes (11.4%).

Cuadro 1
Fondo de Reactivación y Seguridad Alimentaria (FRASA), 1986-1987
(millones de intis corrientes)

	1986	%	1987	%	Var. % real
Cuenta 1: Reestructuración de costos (subsidio a fertilizantes)	----	----	399.9	11.4	----
Cuentas 3 y 4: Estabilización de precios	1,617.8	100.0	3,101	88.6	3.1
A. Precios de garantía	1,254.1	77.5	2,952.4	84.3	26.7
Arroz	1,124.5	69.5	2,452.7	70.1	17.4
Cereales	125.7	7.8	403.0	11.5	72.5
Maíz duro ¹	123.7	7.6	181.8	5.2	-20.9
Otros ²	2.0	0.1	121.2	3.5	3,160.8
Otros ³	2.8	0.2	12.0	0.3	130.6
Menestras	1.1	0.1	84.7	2.4	4,043.2
B. Leche entera en polvo	197.7	12.2	30.3	0.9	-91.8
Nacional	90.7	5.6	30.3	0.9	-82.0
Importada	107.0	6.6	----	----	----
C. Compensación a productores ⁴	166.0	10.3	118.3	3.4	-66.8
Total millones de intis corrientes	1,617.8	100.0	3,500.9	100.0	16.4
Millones de dólares corrientes	110.90		160.80		
% PBI global	0.42		0.46		
% PBI agropecuario	3.79		4.62		

1. En 1987 incluye sorgo selva.

2. Comprende maíz amiláceo y cebada, y en 1987 incluye trigo.

3. En 1986 se refiere a papa. En 1987 incluye: papa, cebolla, productos de introducción (quinua, kiwicha, papa seca), semillas y otros.

4. Comprende azúcar, leche evaporada y pepita de algodón, en 1986; y azúcar, arroz, maíz duro y pepita de algodón, en 1987.

Tipo Cambio Promedio Exportación (I/ por US\$): 1986= 14.59; 1987= 21.77

Fuente: Para 1986, Ministerio de Agricultura.

Para 1987, ENCI.

Elaboración propia.

En la cuenta de estabilización de precios los subsidios se concentraron en los precios de garantía, que captaron el 77.5 y 84.3%, respectivamente, del monto total del FRASA en 1986 y 1987. El arroz fue el producto que captó el mayor porcentaje del subsidio total anual (70%). Esto determinó que los demás productos bajo el régimen de precios de garantía recibieran apenas el 7.5 y 14.3%. Luego se ubican los subsidios a la leche entera en polvo —tanto nacional como importada—, y, por último, la compensación a los productores de algodón, azúcar, maíz duro, arroz y leche evaporada.

A continuación se analizará lo relacionado con los precios de garantía y con el subsidio a los fertilizantes.

Los precios de garantía y/o de refugio

Los precios de garantía y/o de refugio son un mecanismo por el cual el Estado fija un precio mínimo de compra para determinados productos, comprometiéndose a adquirirlos de los productores a dicho precio. Por su parte, éstos pueden venderlos al Estado o en el mercado. La diferencia entre ambos es que los primeros se establecen antes de la cosecha, mientras que los segundos se fijan en la época de cosecha o luego de ella, para contrarrestar posibles caídas en los precios al productor.

Los precios de garantía comprenden, además del arroz y maíz duro, productos andinos (maíz amiláceo, quinua, trigo, cebada, kiwicha, haba seca, papa seca), menestras y otros. Los precios de refugio, por su parte, incluyen a la papa y semilla de trigo.

La importancia de este sistema de precios de garantía para reestructurar la producción agropecuaria obliga a realizar algunos comentarios sobre su aplicación:

1. Se ha advertido que, en muchos casos, los precios de garantía están por debajo de los costos de producción, debido a que son fijados tomando como base supuestos de rendimientos muy elevados, con la consiguiente determinación de precios unitarios bajos. Este procedimiento no tiene en cuenta que el grueso de los productores agrarios opera con una tecnología tradicional, con recursos de baja calidad, obteniendo bajos rendimientos y costos unitarios altos (ver *Sur*, N° 96, 1986, y *Actualidad Económica*, N° 80, 1986). También se ha llamado la atención sobre el hecho referido a que los precios de garantía sean únicos a nivel nacional, sin tener en cuenta las particularidades regionales en que se desenvuelve la agricultura, como el estado de las carreteras, la distancia de las chacras a los centros de acopio o mercados, la calidad de las tierras, la dotación de capital (*Actualidad Económica*, N° 81, 1986). Frente a estos problemas, es necesario que los precios de garantía se determinen a partir de las condiciones de producción: no deben ser únicos a nivel nacional, sino diferenciales, favoreciendo más a aquellos productores y zonas que se encuentren en las peores condiciones de producción (mala calidad de tierras, tecnología tradicional, ausencia de infraestructura de comercialización, lejanía de los centros de acopio o mercados, mal estado de las carreteras, etc.).

2. Los reajustes en los precios de garantía son insuficientes para evitar una caída de los precios reales al productor por efecto de la inflación. En junio de 1988 se observó una caída generalizada en los precios de garantía en términos reales, con excepción de algunos como la quinua, kiwicha y ciertas menestras como los frijoles (ver cuadro 2). En el segundo semestre de 1988 la caída real de los precios de garantía es mucho mayor en todos los productos, excepto en los casos del arroz y del maíz duro (insumo de la industria avícola), hecho sin duda explicable por la capacidad de presión frente al Estado que tienen los productores de estos bienes.

3. La permanencia de los incentivos económicos en la agricultura para modificar sustancialmente el patrón de cultivos, conociendo la lenta respuesta de los productores agrarios, es de vital importancia. En este punto, la política de precios de garantía no tiene probabilidad de continuar en el mediano plazo. Ello ocurre porque dicha política carece de una fuente de financiamiento sólida, ya que el FRASA se financia con transferencias del tesoro público y con recursos provenientes de la tasa CIF (40%) a los insumos alimenticios importados (trigo, maíz, soya), operando con un tipo de cambio subvaluado y presionando, en ambos casos, sobre el déficit fiscal. Así, se tiene que en 1987 los aportes directos del tesoro público constituyeron el 39.4% de los ingresos del FRASA, y que otro 26.7% se originó en la tasa CIF a los insumos importados. El 33.9% restante estuvo constituido por el saldo del año anterior, transferencias a ECASA y utilidades del arroz importado (INE: *Informe económico*, mayo de 1988).

Desde setiembre de 1988, con las drásticas medidas económicas adoptadas por el gobierno, el FRASA ha quedado descapitalizado, pues se han reducido fuertemente las transferencias del tesoro público y las sucesivas devaluaciones del tipo de cambio han eliminado el margen de ganancia que tenía ENCI al acceder a un tipo de cambio preferencial.

4. Otro aspecto que le resta eficacia al sistema de precios de garantía es la concentración de sus recursos en el arroz y el maíz duro, marginando de este modo a los demás productos (andinos, menestras, etc.). Esto revela la falta de coherencia entre el discurso aprista y la realidad, puesto que en los hechos, y como en el gobierno anterior, el Estado ha continuado destinando fuertes cantidades de dinero para favorecer a la agricultura comercial de costa y selva. En 1986 el subsidio al arroz y al maíz duro fue 8.9 veces mayor al asignado a los productos andinos y menestras; en 1987 esta relación fue casi igual: 8.3.

5. Por último, la escasa infraestructura de comercialización que tiene ENCI, sobre todo en la sierra, es una seria limitación para que la política de precios de garantía beneficie masivamente a los productores agrarios. A fines de 1987 ENCI tenía, en todo el país, trece centros de acopio permanentes y setenta y tres temporales (*Agronoticias*, N° 99, enero de 1988); obviamente, éstos son insuficientes frente a los 1,756 distritos que existen a nivel nacional y a los 508 comprendidos en seis departamentos serranos: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Puno, Cusco y Cerro de Pasco. Otro

Cuadro 2
Evolución de los precios al productor agrícola que paga el Estado: 1986-1988
(intis de mayo de 1988)¹

	Feb.86	Oct.86	Feb.87	Oct.87	Feb.88	Jun.88	Oct.88
Precios de garantía							
Arroz cáscara costa	20	18	19	14	13	18	8
Arroz cáscara selva	21	18	21	15	15	21	9
Maíz duro sierra	21	15	15	12	10	17	7
Sorgo costa	19	14	11	11	9	18	9
Sorgo granífero	19	14	18	12	11	18	9
Maíz duro costa	21	15	15	12	10	15	6
Maíz duro selva	21	15	20	13	12	17	8
Quinua	33	42	35	32	36	44	27
Trigo	28	23	19	16	17	20	19
Arveja seca	26	29	24	41	41	43	27
Cebada	20	20	16	14	14	19	16
Kiwicha	N.E.	34	28	40	49	55	33
Maíz amiláceo	26	28	23	19	22	25	17
Maíz amiláceo (Piura)	26	28	23	14	10	0	14
Maíz blanco (Urubamba)	N.E.	46	38	32	22	34	22
Haba seca	32	28	23	37	41	42	27
Papa seca	N.E.	N.E.	68	51	39	40	26
Frijol bayo y blanco	39	46	38	37	39	39	*
Frijol caballero	38	27	22	37	39	39	*
Frijol canario	41	55	45	46	44	53	*
Frijol castilla	32	42	35	34	27	27	*
Frijol loctau	32	34	28	30	25	55	*
Frijol panamito	37	41	34	37	33	33	*
Frijol red kidney	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	31	35	*
Frijol soya	25	29	24	28	25	27	*
Frijol ucayalino	N.E.	46	38	23	33	37	*
Frijol zarandaja	N.E.	N.E.	N.E.	28	27	34	*
Garbanzo	51	56	46	41	42	45	*
Pallar	40	53	43	41	44	44	*
Hojuela de yuca	N.E.	9	12	11	7	16	2
Hojuelas de plátano	N.E.	N.E.	11	9	6	15	2
Precio de refugio							
Papa	N.E.	N.E.	N.E.	N.E.	5	N.E.	N.E.
Semilla de trigo (R)	N.E.	N.E.	38	23	16	N.E.	N.E.

1. Cifras redondeadas para fines de presentación.

Fuente: MACROCONSULT S.A.: "Reporte económico mensual", mayo 1988, y *El Peruano*.

N.E.: No existe

* Desde setiembre de 1988 se rigen por oferta y demanda.

aspecto sobre el que se carece de información y que merece estudiarse se refiere a la capacidad, seguridad, mantenimiento y equipamiento de estos centros de acopio.

El subsidio a los fertilizantes

La baja productividad de la agricultura peruana tiene una de sus razones en la reducida utilización de insumos modernos como semillas mejoradas, abonos químicos, pesticidas, etc. Esta realidad es mucho más dramática en la sierra, donde la actividad agrícola se realiza en buena medida con una tecnología tradicional. En el caso específico de los fertilizantes, algunas cifras ilustran mejor este asunto: según la ENAHR, en 1984 sólo el 25% de las explotaciones agrícolas familiares de la sierra utilizaban fertilizantes, a diferencia de lo que ocurría en la costa, donde más de la mitad (58%) de las explotaciones agrarias familiares empleaban estos insumos.

Frente a esta situación, el gobierno aprista redujo el precio de la úrea. Luego se estableció un subsidio a estos insumos dentro del FRASA, en la cuenta de Reestructuración de costos, destinado a financiar el diferencial entre el costo de los fertilizantes y el precio de venta al productor.

El monto total del subsidio vía FRASA a los fertilizantes alcanzó, en 1987, los 456 millones de intis corrientes (18.3 millones de dólares corrientes). Según estimaciones propias, en el primer semestre de 1988 —por el recrudescimiento del proceso inflacionario, y al no incrementarse significativamente los precios de los fertilizantes— los subsidios (expresados en dólares) son casi de la misma magnitud de los registrados en todo el año anterior. Esto se refleja en un monto estimado —sólo para los fertilizantes importados (y no al total)— de 938 millones de intis (15.9 millones de dólares corrientes).

Respecto al subsidio cambiario, se ha realizado una estimación cuantitativa para 1987, año en el que la brecha cambiaria se hizo significativa, tomándose como valor "real" del dólar el tipo de cambio de exportación global. La mitad del subsidio —que asciende, en total, a 276 millones de intis (12.7 millones de dólares corrientes)— ha sido captada por la úrea; el resto fue destinado a los otros fertilizantes: superfosfato de calcio triple, fosfato diamónico, nitrato de amonio, cloruro de potasio y sulfato de amonio (ver cuadro 3).

En el primer semestre de 1988, como resultado de la profundización del diferencial cambiario, el subsidio a los fertilizantes es cuantitativamente mayor: 1,231 millones de intis corrientes (20.8 millones de dólares), lo que, en términos reales, significa que sólo en la primera mitad de 1988, los subsidios cambiarios fueron más de 1.6 veces superiores a los del año pasado.

En comparación al subsidio otorgado a los fertilizantes mediante el FRASA, éste es mayor en 1987, pero menor en 1988 (primer semestre). En términos globales, considerando ambos años, los montos son semejantes, lo que evidencia la importancia del subsidio cambiario a los fertilizantes como un mecanismo de transferencia de recursos a los productores agrarios, a la par del subsidio vía FRASA.

Cuadro 3
Subsidios cambiarios a los fertilizantes importados, 1987
 (en millones de intis)

Producto	Monto	%
Urea	138.14	49.9
Superfosfato calcio triple	36.97	13.3
Fosfato di-amónico	36.89	13.3
Nitrato de amonio	41.29	14.9
Cloruro de potasio	12.81	4.6
Sulfato de amonio	10.84	3.9
Total subsidios		
Millones de intis corrientes	276.94	100.0
Millones de dólares corrientes	12.72	
% PBI global	0.07	
% PBI agropecuario	0.65	

Nota metodológica: Cada monto se ha calculado del modo siguiente:

Subsidio x : $P_x (TC_{exp} - TC_{pref}) Q$, donde:

P_x : Precio CIF del producto x.

TC_{exp} : Tipo de cambio promedio anual de exportación.

TC_{pref} : Tipo de cambio preferencial promedio anual de importación.

Q : Volumen anual de ventas del producto x.

Fuentes : ENCI, INE y *El Peruano*.

Elaboración propia

En 1987 y 1988 (primer semestre), considerando ambos subsidios (FRASA y tipo de cambio), el Estado habría otorgado 67.8 millones de dólares.

Una manera indirecta de identificar a los beneficiarios de estos subsidios consiste en establecer el destino de las ventas de fertilizantes por regiones naturales. En el período 1980-85 la costa concentró la mayor parte de las ventas (74.1%), seguida por la sierra, con el 28.8%; el resto (1.1%) se destinó a la selva (ver cuadro 4).

A partir de 1986, era lógico suponer que esta estructura regional de ventas se modificaría en favor de la sierra, puesto que el gobierno estaba interesado en estimular la agricultura de esa región. Esto no ocurrió así, puesto que entre 1986 y 1988 la distribución regional de las ventas de fertilizantes se mantuvo sin variación alguna, lo que significaría que los subsidios a los fertilizantes habrían beneficiado mayormente a los agricultores de costa y selva, y no a los campesinos serranos. Esto le resta significación al importante incremento en el volumen de ventas observado entre 1986 y 1988 respecto a 1980-85, que fue de 91.5% en las ventas totales, y de 88.9% y 86.7% en la costa y sierra, respectivamente.

Cuadro 4
ENCI: Venta de fertilizantes por regiones, 1980-1988
(miles de toneladas y porcentaje)

	Promedio 1980-85	1986	1987	1988	Promedio 1986-88
Costa					
Miles T.M.	181.8	276.5	385.2	368.9	343.5
Porcentaje	74.1	71.4	72.2	75.4	73.1
Sierra					
Miles T.M.	60.9	99.9	132.8	108.4	113.7
Porcentaje	24.8	25.8	24.9	22.1	24.2
Selva					
Miles T.M.	2.8	11.0	15.6	12.1	12.9
Porcentaje	1.1	2.8	2.9	2.5	2.7
Total ventas					
Miles T.M.	245.5	387.4	533.6	489.4	470.1
Porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: ENCI.
Elaboración propia.

Lo anterior permite sostener que no se han dado los pasos necesarios para incrementar el uso de fertilizantes en la sierra con el fin de aumentar la productividad. Para esto es necesario que la política de subsidios no sea indiscriminada, como ocurre en la actualidad, sino más bien selectiva y favorable a la agricultura serrana, estableciendo precios diferenciados en favor de este subsector agrícola. Debe reforzarse, asimismo, la infraestructura de comercialización de ENCI, para que los fertilizantes se oferten en los lugares más alejados de la sierra (en 1986, ENCI tenía sólo cuarenta y tres oficinas de venta de fertilizantes en todo el país, de las cuales alrededor de trece se encontraban ubicadas en la sierra. Fuente: ENCI). Además, para que los subsidios efectivamente contribuyan a un incremento de la productividad, no deben ser una medida aislada sino estar acompañados de otras (crédito, asistencia técnica, precios). Todos estos aspectos no han sido considerados adecuadamente por el gobierno actual (Figuerola y Hopkins, 1987).

Los subsidios cambiarios a los alimentos importados

La problemática alimentaria ha sido ampliamente estudiada por Manuel Lajo, quien en un reciente estudio (1986) sostiene que las políticas de precios, importaciones, subsidios y aranceles han sido, en general, desfavo-

rables a la producción agraria nacional, pues se ha fomentado las importaciones de alimentos, marginando notoriamente la producción de alimentos básicos. La política de subsidios, al modificar los precios relativos de los alimentos en favor de aquellos con alto contenido importado, hace que éstos sean más baratos que los nacionales, con lo que su consumo se amplía en los centros urbanos, desplazando a la producción nacional. Como consecuencia de esta situación se tiene una estructura de consumo urbana muy dependiente de insumos importados y divorciada del patrón de producción agropecuario nacional. Según el citado autor, los beneficiarios de los subsidios no han sido sólo los consumidores urbanos, pues el íntegro de los subsidios no se traslada hacia ellos, sino que una parte se queda en poder de las empresas agroindustriales, que en su mayoría son de capitales extranjeros.

En el gobierno del arquitecto Belaúnde (1980-1985) los subsidios consistieron en la venta por ENCI de los insumos alimenticios (aceite de soya, trigo, maíz duro, lácteos, etc.) a las empresas agroindustriales a un precio menor al costo de importación, y se reflejaban en los resultados de operación (pérdida) de dicha empresa. Durante el gobierno aprista, en el que se da una coyuntura internacional de baja de precios de los alimentos —hasta 1987, sobre todo—, el subsidio se produce cuando ENCI realiza sus importaciones de alimentos con un tipo de cambio preferencial (subvaluado), siendo cubierto el diferencial entre este tipo de cambio y el tipo de cambio promedio de exportación por el BCR.

Es evidente que este tipo de subsidio cobró importancia cuantitativa a partir de 1987 y continuó hasta el primer semestre del presente año, al ensancharse la distancia entre el dólar para importar alimentos y el dólar de exportación promedio, como consecuencia del incremento de la inflación y de la escasez de divisas en la economía nacional.

En 1987 los subsidios cambiarios a los alimentos importados (trigo, maíz, duro, lácteos y soya) llegaron a los 1,379 millones de intis corrientes (US\$ 63.35 millones), monto estimado siguiendo el criterio adoptado para el cálculo de los subsidios cambiarios a los fertilizantes. Este monto no es nada desdeñable, pues equivale al 44.5% de las transferencias a la producción agropecuaria nacional, vía FRASA (excluyendo los fertilizantes), en el mencionado año. Esto quiere decir que los subsidios a productos competitivos con la producción agropecuaria nacional fueron, en 1987, casi la mitad de los orientados a los precios de garantía. Cerca del 50% de este subsidio fue destinado al trigo; algo más de la cuarta parte (27%) a los insumos lácteos (LEP, LPD, GAL) y el resto (27.3%) fue captado por el maíz duro (17%) y el aceite de soya (10.3%).

La política de importaciones de alimentos adoptada a partir de 1987 permitió a ENCI, en un principio, tener un margen de comercialización considerable vendiendo el maíz duro, trigo, etc. por encima de sus costos internacionales, por lo que pudo obtener ganancias que se trasladaron al financiamiento (parcial) del FRASA. En junio de 1986, por ejemplo, los aranceles implícitos al maíz, trigo y leche descremada en polvo (la diferencia entre el precio de compra y venta por ENCI a la agroindustria) eran 80,

Cuadro 5
Subsidios cambiarios a los alimentos importados, 1987
(en millones de intis)

Producto	Monto	%
Trigo	633.32	45.9
Aceite soya	140.39	10.2
Maíz duro	235.03	17.0
Leche en polvo descremada	142.51	10.3
Grasa anhidra de leche	58.79	4.3
Leche entera en polvo	169.03	12.3
Total subsidios		
Millones de intis corrientes	1,379.07	100.0
Millones de dólares corrientes	63.35	
% PBI global	0.36	
% PBI agropecuario	3.23	

Nota metodológica: Cada monto se ha calculado del modo siguiente:

Subsidio x : $P_x (TC_{exp} - TC_{pref}) Q$, donde:

P_x : Precio CIF del producto x.

TC_{exp} : Tipo de cambio promedio anual de exportación.

TC_{pref} : Tipo de cambio preferencial promedio anual de importación.

Q : Volumen anual de ventas del producto x.

Fuentes : ENCI, INE y *El Peruano*.

Elaboración propia

171 y 194%, respectivamente (Norton, 1988). Para ese año (1986) esta medida fue positiva, pero posteriormente, al mantener la tasa de cambio fija, se fue generando un subsidio asumido por el BCR. El tipo de cambio subvaluado hace que, por el lado del consumo, los precios relativos hayan evolucionado en favor de los alimentos procesados (que tienen un alto contenido importado), en perjuicio de los nacionales. Así, en el período que va de julio de 1985 a diciembre de 1987, mientras que la inflación de los precios agrícolas y pecuarios fue de 426 y 384%, respectivamente, los precios de los productos agroindustriales (fideos, aceites, lácteos) sólo se incrementaron en 180%. Esto hace que los productos procesados —al ser, en términos relativos, más baratos— desplacen a los productos nacionales.

¿A quiénes beneficiaron estos subsidios? En un país como el nuestro, en el que un alto porcentaje de la población se encuentra en estado de extrema pobreza y con problemas de desnutrición, la determinación de los precios de los alimentos influye decididamente en los niveles de consumo de estos sectores sociales, y, en general, de toda la población nacional. Por tanto, para lograr que los sectores sociales más pobres eleven su consumo de alimentos, el subsidio directo se constituye en un importante mecanismo, cumpliéndose de este modo uno de los objetivos de la política de subsidios:

la redistribución de los ingresos. En el actual gobierno, ¿se ha cumplido este objetivo? La evidencia empírica existente, que se refiere a situaciones registradas en los dos gobiernos anteriores, muestra que los subsidios a los alimentos no han sido selectivos sino más bien generalizados, con lo que los principales beneficiarios fueron los sectores urbanos de mayores ingresos, puesto que consumen más cantidades de alimentos subsidiados que los sectores de bajos ingresos (Alvarez, 1983 y BCR, 1981). En este último trabajo citado se establece claramente que, en 1980, cerca de la mitad de los subsidios a los alimentos (47.3%) fue a manos de los estratos económicos medios y altos del país; en tanto que el 52.7% restante benefició efectivamente a los estratos bajos: urbano, 36.6%; rural, 16.1% (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Impacto de los subsidios generalizados en los sectores sociales, 1980
(en miles de intis)

Estratos	Familias		Subsidios		Sub/familia Miles de intis
	Miles	%	Miles de intis	%	
Alto	238	7.0	12,000	12.9	50.4
Medio	889	26.3	32,000	34.4	36.0
Bajo urbano	691	20.4	34,000	36.6	49.2
Bajo rural	1,562	46.2	15,000	16.1	9.6
Total	3,380	100.0	93,000	100.0	27.5

Fuente: Tomado de GAPA-PADI: "Subsidios dirigidos y Programa de Asistencia Alimentaria", julio de 1988.

Elaboración propia.

Nada ha ocurrido en el actual gobierno que permita afirmar que esta situación se haya modificado. Esta aseveración se refuerza con un estudio reciente del Ministerio de Agricultura (julio de 1988), que tiene en cuenta la información del cuadro anterior, en el que se manifiesta que los subsidios generalizados han sido un elemento regresivo en la distribución del ingreso, generan distorsiones en el nivel general de precios y estimulan el contrabando, por lo que se plantea la necesidad de establecer subsidios dirigidos a beneficiar a los grupos más pobres de la población, subsidiando una canasta reducida de productos (pan, azúcar, aceite, etc.).

En resumen, la política de subsidios a los alimentos importados perjudica a la producción nacional. Además, el hecho de que sean generalizados no contribuye a redistribuir los ingresos. Por esto, se deben establecer subsidios directos que beneficien sólo a los consumidores urbanos y rurales de bajos recursos.

Los subsidios financieros en el agro

La política crediticia de los dos primeros años del gobierno aprista ha registrado un significativo aumento de los montos prestados con tasas de

interés reales negativas y dedicado una mayor atención a la sierra. Sin embargo, no existe un plan de desarrollo agrario que priorice la agricultura alimenticia y que posibilite una modificación sustancial de la tradicional asignación de los recursos crediticios (reducida cobertura del BAP, que en 1984 prestó dinero sólo al 7.8% de las explotaciones agrarias del país, y concentración de los préstamos en pocos cultivos comerciales). Esta situación ha determinado que los préstamos con finalidad agrícola continúen concentrados en un pequeño número de cultivos: arroz, algodón, maíz duro y papa, que en las campañas 85-86 y 86-87 absorbieron la mitad del monto total de estos préstamos (Arias, 1988). Este mismo autor sostiene que la política crediticia ha beneficiado principalmente a los medianos (que tienen de 10 a 49.99 Hás.) y grandes propietarios (con tierras de 50 a más Hás.). Ambos tipos de productores, que constituyen apenas el 15.3% del total de explotaciones agrarias, captaron el 45.8% del monto total del crédito agrícola, cubriendo el 47.6% de la superficie aviada por el BAP. En el otro extremo, el minifundio (con tierras inferiores a dos Hás.), que constituye el 45.6% de las explotaciones agrarias y el 55.6% de la superficie aviada, sólo recibió el 7.5% de los préstamos.

Los subsidios financieros, según un estudio del GAPA-PADI (1988), habrían alcanzado los 143.56 y 531.94 millones de dólares en 1986 y 1987; expresados en términos del PBI correspondiente, estos montos alcanzan el 0.55 y 1.52%. En 1987 fueron 3.7 veces más elevados que los del año anterior, debido a que la brecha entre la inflación y las tasas de interés efectivas fue mayor (ver cuadro 7).

Una característica básica de los subsidios financieros es su concentración en cinco cultivos: arroz, algodón, maíz duro, café y papa, los que, en conjunto, captaron el 69.2% y 67.0% del total en el período en estudio. Esto, evidentemente, está en estrecha relación con la asignación de los recursos crediticios con finalidad agrícola a un reducido grupo de cultivos. Además de la papa, otros cultivos propios de la agricultura campesina —como el trigo, la quinua y la cebada no cervecera— se beneficiaron apenas con el 8.2 y 5.3% de los subsidios en los años mencionados.

La distribución regional de los subsidios favoreció a la costa y a la selva, y en menor medida a la sierra, pues en promedio, en los dos años considerados, la primera recibió el 35.4% de los subsidios; la segunda un porcentaje similar (35.1%), y la tercera el 29.5% restante.

Los beneficiarios de los subsidios financieros han sido, en primer lugar, los medianos y grandes propietarios, tanto en la costa como en la selva, ya que son éstos los que controlan un alto porcentaje de la producción de arroz, maíz duro y algodón. En segundo lugar, también se han visto beneficiados los productores serranos que cultivan papa con apoyo del BAP y los productores de café. El grueso de campesinos serranos, una vez más, ha sido postergado.

De lo ya expresado se desprende que el crédito agrario subsidiado, tan promovido por el actual gobierno en sus tres primeros años, no ha sido un mecanismo efectivo para estimular a la agricultura campesina y redistribuir

Cuadro 7
Banco Agrario: Subsidios financieros agrícolas, 1986-1987
(millones de intis)

	1986	%	1987	%	Var. %real
Arroz	293.22	14.0	2,083.90	18.0	282.4
Costa	185.29	8.8	1,320.63	11.4	283.5
Selva	107.93	5.2	763.27	6.6	280.5
Papa	646.61	30.9	2,657.24	22.9	121.1
Costa	56.35	2.7	280.46	2.4	167.8
Sierra	590.26	28.2	2,376.78	20.5	116.7
Algodón rama	179.56	8.6	1,278.03	11.0	283.0
Costa	179.56	8.6	1,278.03	11.0	283.0
	0.00	0.0	0.00	0.0	
Maíz duro	233.05	11.1	1,065.03	9.2	145.9
Costa	120.34	5.7	605.29	5.2	170.6
Selva	113.66	5.4	459.74	4.0	117.6
Café	95.51	4.6	679.84	5.9	283.0
Costa	0.00	0.0	0.00	0.0	
Selva	95.51	4.6	679.84	5.9	283.0
Otros agroindustriales ¹	71.63	3.4	365.66	3.2	174.7
Costa	14.33	0.7	99.40	0.9	273.3
Selva	58.26	2.8	266.26	2.3	145.9
Otros alimenticios ²	170.97	8.2	617.72	5.3	94.4
Costa	54.44	2.6	271.58	2.3	168.4
Sierra	115.57	5.5	346.53	3.0	61.2
Otros ³	163.32	7.8	1,132.48	9.8	273.1
Costa	76.41	3.6	543.16	4.7	282.5
Selva	87.87	4.2	589.31	5.1	260.9
Otros ⁴	238.78	11.4	1,698.72	14.7	282.8
Costa	119.39	5.7	848.47	7.3	282.4
Sierra	59.69	2.8	424.24	3.7	282.4
Selva	59.22	2.8	424.24	3.7	285.5
Subtotal costa	806.12	38.5	5,247.03	45.3	250.2
Subtotal sierra	765.52	36.5	3,147.15	27.2	121.2
Subtotal selva	522.92	25.0	3,186.20	27.5	227.9
Total subsidios					
Millones de intis corrientes	2,094.57	100.0	11,580.37	100.0	197.5
Millones de dólares corrientes	143.56		531.94		
% PBI global	0.55		1.52		
% PBI agropecuario	4.91		15.28		

1. Incluye caña de azúcar, cacao y cebada cervecera.
2. Comprende trigo, cebada no cervecera, quinua y frijol.
3. Incluye ajo, ají, frutales y otros.
4. Ajuste.

* Deflatado con IPC de Lima Metropolitana

Fuente: Ministerio de Agricultura. Grupo de Análisis de Política Agraria (GAPA).
Elaboración propia.

los ingresos rurales. Mejor hubiese sido trasladar una buena parte de estos recursos para apoyar el régimen de precios de garantía y desarrollar la infraestructura de comercialización de ENCI.

Los subsidios a partir de setiembre de 1988

Con las medidas económicas recesivas promulgadas por el actual gobierno a partir del mes de setiembre de 1988 para corregir los desequilibrios de orden monetario —externo y fiscal—, los subsidios en el sector agrario vienen sufriendo un fuerte e indiscriminado recorte, con un sesgo antiproductivo, destinando el gobierno los escasos recursos existentes para continuar subsidiando el consumo de los alimentos importados. Hay la carencia de una política de apoyo a la producción nacional, en una coyuntura en la que los costos de producción agrícolas se han incrementado fuertemente, por lo que la retracción de las siembras en la actual campaña es bastante fuerte (127,000 Hás. en el período agosto-diciembre), esperándose para este año una caída en la producción agraria no menor del 8%.

A continuación veremos el efecto de las medidas económicas en los subsidios:

a. Desfinanciamiento del FRASA. Con el establecimiento de un tipo de cambio único para el comercio exterior, el FRASA ha quedado sin una de sus fuentes de financiamiento, puesto que el margen de comercialización que tenía ENCI por la venta de insumos alimenticios, al operar con un dólar barato, ya no existe. La otra fuente de financiamiento, consistente en las transferencias del tesoro público, también se han recortado fuertemente para reducir el déficit fiscal. Esta situación ha originado serios retrasos en los pagos por parte de ENCI y ECASA a los productores agrarios como los arroceros, maiceros y trigueros.

Los precios de garantía han sufrido una fuerte caída en términos reales en el segundo semestre de 1988, a pesar de los reajustes hechos en los meses de octubre y diciembre. Es necesario precisar que varios productos —como las menestras— ya no están bajo el régimen de precios de garantía, sino que se rigen por la oferta y demanda.

b. Contracción del crédito agrario. Las tasas nominales de interés del BAP sufrieron un incremento, llegando la tasa efectiva anual a 255%; se suspendieron, además, los préstamos de capitalización y se eliminó la tasa cero para el Trapecio Andino. Y a partir de diciembre se ha establecido una nueva tasa de interés que llega al 791.61%. Evidentemente, con los altos índices de inflación registrados en los últimos meses, las tasas de interés del BAP siguen siendo negativas en términos reales, pero, a diferencia de lo ocurrido en 1986, los montos de préstamos han sufrido una fuerte contracción (entre agosto y noviembre de 1988 cayeron 66% con respecto al mismo período del año anterior).

c. Eliminación del subsidio cambiario. Con la unificación del tipo de cambio en 250 intis (en setiembre) y las sucesivas devaluaciones, el subsidio cambiario ya no existe. Pero ENCI sigue trabajando a pérdida en

la comercialización de los alimentos importados, pues los vende a un dólar más bajo (66 intis entre setiembre y noviembre).

Hay una constante en la política de subsidios al agro durante el gobierno aprista: su marcada tendencia a la importación y abaratamiento de alimentos importados, lo que, por cierto, perjudica a la producción nacional. Esto ha ocurrido tanto en épocas de crecimiento económico (1986-1988), cuando había disponibilidad de divisas, como en períodos de recesión productiva (1988), cuando las divisas eran escasas.

REFLEXIONES FINALES

En relación con lo manifestado sobre subsidios al sector agrario a través del FRASA, tipo de cambio y crédito, es posible establecer que en el período 1986-1987 el subsidio total al sector agrario habría sido de 1,041.84 millones de dólares (ver cuadro 8). El grueso de éstos, que fue transferido en 1987, alcanzó a 787.38 millones, siendo 3.1 veces mayor al subsidio total de 1986.

Cuadro 8
Subsidios en el agro, 1986- 1988
(en millones de dólares corrientes)

Mecanismo	1986	1987	1988*
FRASA			
Alimentos	110.90	160.81	N.D.
Fertilizantes	—	18.56	15.87**
Tipo de cambio			
Alimentos	N.D.	63.35	N.D.
Fertilizantes	N.D.	12.72	20.83
Crédito BAP	143.56	531.94	N.D.
Total	254.46	787.38	36.70
Total acumulado	254.46	1,041.84	1,078.54

* Enero-junio.

** Sólo fertilizantes importados.

N.D.: No determinado.

Fuente: Cuadros anteriores.

Elaboración propia.

De acuerdo a lo expuesto en este trabajo, este importante monto de dinero no se destinó a redistribuir los ingresos. Tampoco ha contribuido a reestructurar el patrón de producción agropecuario vigente, pues los productos de consumo urbano y los insumos agroindustriales, que no son propios de la agricultura serrana, son los que muestran el mayor dinamismo en 1986 y 1987, con ciertas excepciones, como el caso del trigo, que ha tenido un

importante crecimiento (ver cuadro 9). Los productos agroindustriales sí crecieron fuertemente en 1986-87: aceites (59.6%), fideos (42%), lácteos (61%), y los alimentos balanceados (49.2%). (Fuente: INE: *Informe económico*, mayo de 1988).

Esto no quiere decir que se pueda reestructurar el patrón de producción agropecuario con sólo orientar los recursos hacia la agricultura nacional. Es necesario, además, tener claridad sobre los instrumentos de política que se deben utilizar. A la luz de lo establecido en este trabajo, el crédito subsidiado no sería el mecanismo apropiado. Alternativamente, los precios de garantía podrían resultar más eficaces, pero sería conveniente investigar aspectos referidos a su determinación cuantitativa a nivel regional, a los criterios y periodicidad de los reajustes. Igualmente, es necesario profundizar el estudio sobre los subsidios a los fertilizantes, tratando de precisar cómo deberían ser por regiones y cultivos. Otro aspecto a estudiar se refiere a cómo financiar los subsidios, puesto que la estabilidad de este instrumento de política en el mediano plazo está en estrecha relación con una adecuada y firme fuente de financiamiento.

Todo esto, evidentemente, no deja de lado la necesidad de un contexto macroeconómico favorable para la agricultura.

Cuadro 9
Volumen y crecimiento de la producción agropecuaria, 1985-1988

Productos	1985	1986	1987	1988	Variación porcentual ¹			Var. ac.
	T.M.	T.M.	T.M.	T.M.	86/85	87/86	88/87	86/88 ²
Total					3.8	5.1	4.3	13.8
(sin carne de ave y huevos)					2.1	3.5	3.8	9.7
Total programación agrícola					2.6	3.0	3.4	9.3
Consumo humano					4.6	23.0	4.8	34.8
Arroz	878.3	725.9	1,169.2	1,076.2	-17.4	61.1	-8.0	22.5
Maíz amiláceo	212.3	231.8	210.0	257.1	9.2	-9.4	22.4	21.1
Frijol	46.2	53.9	58.5	56.9	16.7	8.5	-2.7	23.2
Papa	1,556.8	1,657.5	1,708.9	2,000.0	6.5	3.1	17.0	28.5
Trigo	92.2	121.0	133.2	144.3	31.2	10.1	8.3	56.5
Consumo industrial					5.8	-8.5	5.6	2.2
Algodón	290.6	303.7	202.4	280.0	4.5	-33.4	38.3	-3.6
Maíz duro	490.1	644.6	704.6	621.4	31.5	9.3	-11.8	26.8
Soya	2.1	4.2	6.2	5.3	100.0	47.6	-14.5	152.4
Sorgo	23.1	38.8	23.9	32.2	68.0	-38.4	34.7	39.4
Caña de azúcar	7,329.3	6,272.7	6,098.8	6,050.2	-14.4	-2.8	-0.8	-17.5
Café	90.6	95.9	98.2	97.6	5.8	2.4	-0.6	7.7
Total programación pecuaria					6.9	10.6	6.0	25.3
Ganadería campesina					-2.4	6.4	4.8	8.8
Carne de ovino	17.2	16.9	18.6	19.5	-1.7	10.1	4.8	13.4
Carne de vacuno	101.4	90.3	107.3	116.2	-10.9	18.8	8.3	14.6
Leche fresca	808.8	819.3	830.0	846.5	1.3	1.3	2.0	4.7
Pecuaria intensiva					15.8	15.1	7.5	43.3
Carne de ave y huevos	278.9	324.8	378.2	406.9	16.5	16.5	7.6	45.9
Carne de porcino	53.5	59.2	65.0	71.5	10.7	9.8	10.0	33.6

1. Variaciones del valor bruto de producción agropecuaria a precios constantes de 1979.

2. Variación porcentual acumulada 1986-87-88.

Fuentes: Para 1985-87, INE: Censo estadístico 1987, mayo de 1988.

Para 1988, BCR.

Elaboración propia.

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO, Javier

- 1988 "Crédito agrario: Límites de un instrumento financiero", en *Debate Agrario*, N° 4. CEPES, Lima, octubre-diciembre.

ALVAREZ, Elena

- 1983 *Política económica y agricultura, 1969-1979*. IEP, Lima.

ARIAS, Custodio

- 1988 "La política crediticia del gobierno aprista", en *Debate Agrario*, N° 2. CEPES, Lima, abril-junio.

CABALLERO, José Marfa

- 1980 *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*. IEP, Lima.

FIGUEROA, Adolfo y HOPKINS, Raúl

- 1988 "La política agraria del APRA", en *Perú: El problema agrario en debate* (SEPIA II). Lima.

HOPKINS, Raúl

- 1981 *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana, 1944-1969*. IEP, Lima.

- 1987 "La producción agrícola", en *Los hogares rurales en el Perú*. Ministerio de Agricultura/Fundación F. Ebert, Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE)

- 1988 "Compendio estadístico 1987". Lima, mayo.

INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION (INP)

- 1987 "Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990". Lima.

LAJO, Manuel

- 1986 *Precios, subsidios y monopolios. Inflación administrativa en el Perú, 1942-1968-1985*. Fundación F. Ebert, Lima.

- s/f "Ensayos sobre políticas de precios y subsidios a los alimentos". Lima, PUC.

NORTON, Roger

- 1988 "La política agropecuaria peruana en la coyuntura económica actual", en *Perú: El problema agrario en debate* (SEPIA II). Lima.

MACROCONSULT S.A.

- 1987 "Política de reactivación agropecuaria: Evolución y perspectivas", en *Reporte Económico Mensual*. Lima, setiembre.
- 1988 "Precios al productor agrícola", en *Reporte Económico Mensual*. Lima, mayo.
- 1988 "Política de subsidios en el Perú, 1980-1987", en *Reporte Económico Mensual*. Lima, junio.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

- 1986 "Programa de reactivación agropecuaria y seguridad alimentaria". Mensaje al país. Lima, 12 de febrero.
- 1987 "Exposición al Senado de la República del ministro de Agricultura". Lima, 20 de octubre.

M. DE AGRICULTURA - GRUPO DE ANALISIS DE POLITICA AGRARIA (GAPA)

- 1986 "Sistemas de producción, comercialización y consumo de productos agropecuarios y productos afines. Producto: Fertilizantes y plaguicidas". Lima, enero.
- 1988 "Subsidios financieros a la agricultura". Documento preliminar. Lima.
- 1988 "Subsidios dirigidos y programas de asistencia alimentaria". Lima, julio.

PALOMINO, Víctor

- 1987 *Estrategia de crecimiento económico aprista*. Universidad Nacional Agraria de La Molina, Lima.

Orlando Plaza

EL PLAN SIERRA: COMENTARIOS DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES

En marzo de 1988, siendo ministro de Agricultura el diputado Remigio Morales Bermúdez, se expidió el D S 028-AG, creando el Proyecto Especial Plan Sierra

Ampliamente publicitado, el Plan Sierra suponía la inversión, en cinco años, de 640 millones de dólares en programas de producción, modernización, tecnología, fomento ganadero y desarrollo agroindustrial, en beneficio de 2,100 comunidades campesinas y cerca de 2.5 millones de pobladores de la sierra. Pocos meses después, el nuevo ministro de Agricultura, Juan Coronado Balmaceda, declaraba a *Alerta Agrario* que planes como el mencionado "no se llevaban a la práctica porque están divorciados de la realidad, son de inspiración centralista, están contra la historia." El Plan Sierra ha tenido, pues, una corta historia. Sin embargo, ha sido uno de los pocos intentos de Agricultura de pensar la sierra en su globalidad. Puesto que en el futuro y en otros contextos políticos y económicos es posible que haya iniciativas similares, es importante una reflexión sobre esta propuesta. Esto es lo que hace Orlando Plaza, profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú (*Debate Agrario*)

La discusión sobre el Plan Sierra constituye una oportunidad propicia para preguntarnos sobre las formas de interpretar el problema agrario, la conceptualización y correspondiente soporte empírico para analizar la situación del campesinado, la formulación de políticas agrarias y la creación de instrumentos de planificación por parte del Estado, el aporte de las ciencias sociales para el análisis del campesinado, la evaluación de políticas, y la formulación de alternativas para el desarrollo rural.

El espacio que demandan las respuestas es amplio, y supone, entre otras cosas, organizar las distintas formulaciones, enfoques teóricos y marcos interpretativos. Supone, además, vincular teoría con política, y ambas con los modelos de desarrollo rural que se han implementado.

Exige una sistematización de las experiencias de desarrollo rural y de los supuestos que las soportan, además de analizar los instrumentos de planificación, modos de ejecución y formas de relación con los campesinos

La tarea que se abre es múltiple, y exige poner a prueba tanto la pertinencia de las políticas y de los programas, como la de la teoría. En última instancia, significa cuestionar los supuestos que sustentan la práctica y la teoría del desarrollo rural, desentrañar sus conexiones, explicitar las consecuencias que tienen para los campesinos, e interrogarse por su relación con la dinámica social

Pensar sobre cómo pensamos y sobre cómo actuamos es un ejercicio necesario cada cierto tiempo, en la medida que ciertas propuestas interpretativas y de acción no han solucionado lo que pretendían

Es obvio que, al cabo de una década, el análisis del problema agrario ha evolucionado, que la cuestión campesina ha cobrado, en algunos países, gran importancia, y que las teorías del desarrollo en el Perú y en América Latina incorporan de manera más nitida diagnósticos e interpretaciones sobre la agricultura

Pero lo obvio no siempre es claro. ¿Qué es lo nuevo? ¿Cuáles son los marcos interpretativos que han surgido? ¿Cuál es el peso social que tienen las lecturas teóricas? ¿Cuál es el impacto del pensamiento agrario para la acción y para la formulación de políticas?

Este ensayo es un intento por acercarnos a dar algunas respuestas al respecto

El ámbito de reflexiones escogido está refrendo al análisis conceptual de los objetivos del Plan de Desarrollo Agrario de la Sierra, elaborado en febrero de este año por el Ministerio de Agricultura

Utilizaremos el Plan Sierra porque, además de constituir la propuesta más elaborada del gobierno actual para enfrentar la pobreza campesina, resume los postulados y presupuestos clásicos sobre el agro y las medidas que se derivan al respecto

El análisis conceptual, en una primera parte, se referirá a los objetivos y acciones del Plan, en un segundo momento verá si recoge los hallazgos empíricos y conceptuales de la investigación agraria (fundamentalmente sobre el campesinado) hecha desde las ciencias sociales en el país

Estos dos momentos nos permitirán, finalmente, hacer un breve balance de los avances y vacíos que en materia de análisis y propuestas para el desarrollo rural tienen las ciencias sociales

I EL PLAN DE DESARROLLO AGRARIO DE LA SIERRA DIAGNOSTICO, OBJETIVOS Y PROGRAMAS

Como indica el Plan, en la sierra "se ubican 2'431,900 personas¹ en edad económicamente activa (seis años y más). De estas 2'431,900 personas, el

1 Como forma de exposición, y para ofrecer una referencia lo más aproximada a las propuestas del Plan, en este acápite se ha optado por glosar mediante citas textuales, los puntos más importantes en referencia a los objetivos, metas y diagnóstico

46% (es decir, 1'124,800 personas) corresponden a la PEA andina del área urbana y del área rural no agropecuaria, mientras que el 54% restante (1'307,100 personas) corresponde a la PEA rural andina dedicada prioritariamente a actividades agropecuarias”

De lo anterior se desprende que “los departamentos andinos son, en lo que a *especialización de la PEA* se refiere, *eminentemente agropecuarios*. Todo ello indica el impacto, tanto económico como social, de programas de desarrollo que se orienten al incremento de la productividad y el ingreso en el área”

“En relación a la tierra, principal recurso natural, en la sierra se dispone de 16'300,000 hectáreas, de las cuales el 86% (14'300,000) son pastos naturales y el 14% restante (2'300,000) tierras agrícolas. Del total de tierras agrícolas (2'300,000 hectáreas), el 78% (1'800,000) son de secano y el 22% restante (490,000) bajo riego”

“Adicionalmente, y a los efectos de corroborar la escasa tierra con que cuentan la mayoría de los productores, debe tenerse en cuenta que el 76% de las unidades de producción (es decir, las que cuentan con menos de cinco hectáreas 648,400 unidades) se reparten el 49% de la tierra bajo riego (245,000 hectáreas), lo que hace una disponibilidad de 0.38 hectáreas por unidad productiva” (Plan Sierra, p. 10)

Como señala el Plan Sierra, la reforma agraria no revertió el problema del minifundio. “Así, de las 7'265,490 hectáreas adjudicadas por reforma agraria en la sierra, las tierras más productivas corresponden a 207 grandes cooperativas y 53 SAIS, que tienen como socios trabajadores a unos 58,000 campesinos”

“Las comunidades campesinas, en cambio, responden a un patrón de organización tradicional con base en la propiedad común del territorio y en arraigados vínculos de parentesco y solidaridad social. En la región serrana existen 3,529 comunidades campesinas reconocidas, un 98% del total nacional. Estimados de la Dirección General de Reforma Agraria indican que el territorio en poder de las comunidades campesinas alcanza 19'500,000 hectáreas y abarca una población de 4'500,000 habitantes”

“Sólo una tercera parte de las comunidades campesinas resultaron beneficiarias directas del proceso de reforma agraria, y cuando lo fueron se trató de extensiones que de alguna forma ya controlaban previamente a cambio de algún tipo de pago de venta (en producto o servicios), por lo cual no puede hablarse de ningún aporte sustantivo de tierras nuevas” (Plan Sierra, p. 18)

Finalmente, según el Plan Sierra “La realidad agropecuaria de la sierra expuesta en este capítulo, se resume en las características básicas siguientes

- “1 Escasa dotación de tierra por familia y por unidad productiva
- “2 Progresiva reducción del área sembrada y de los hatos ganaderos como consecuencia de una política de precios relativos que desalentó al productor, así como de un deficiente sistema de comercialización
- “3 Como consecuencia de lo anterior, y a pesar del ligero aumento en los

rendimientos, se viene generando una reducción de la producción total, principalmente de alimentos

“4 Los rendimientos, si bien han aumentado ligeramente durante los últimos quince años, son realmente muy bajos, como consecuencia de una tecnología tradicional que no ha adoptado suficientes elementos tecnológicos modernos que permitan incrementar la productividad de la tierra (semilla mejorada, fertilizantes, pesticidas, herramientas agrícolas), así como de una insuficiente calificación técnica de la mano de obra

“5 Bajo nivel de ingreso, personal y familiar, y, en consecuencia, inadecuadas condiciones de vida de la familia campesina

“6 A pesar de todo ello, subsiste un importante potencial productivo que es posible dinamizar mediante el cambio tecnológico y el impulso a las organizaciones sociales de los productores” (Plan Sierra, p 20)

Frente a esto, el Plan “enfoca a la sierra como una región con un gran potencial para su propio desarrollo, y, por extensión, para el desarrollo del país en su conjunto”

“Este enfoque supone abandonar otros marcadamente pesimistas que consideran

“a Que no existen tecnologías modernas apropiadas para la sierra, lo que condenaría a esta región a mantener muy bajos niveles de productividad e ingresos

“b Que la (supuesta) falta de preparación de los agricultores serranos inhibe por largo tiempo el desarrollo de la región

“c Que el mercado no funciona cuando se trata de transmitir, por esta vía, incentivos a la región

“Frente a estos enfoques pesimistas, el enfoque en el que se basa el Plan considera que la sierra cuenta con una gran capacidad productiva que es posible activar mediante cambios tecnológicos apropiados, en el contexto de una política económica, global y sectorial, que garantice, por una parte, una demanda interna en expansión, y, por otra, precios favorables al agro serrano ”

A partir de este diagnóstico, el Plan se propone “el logro de los dos objetivos generales siguientes

“1 Aumento de la productividad de los cultivos y crianzas priorizadas, a partir de cambios apropiados en el patrón tecnológico actual, de generación de nueva infraestructura productiva y social y de mejoras en el mantenimiento de la existente. Estos cambios deberán llevar a un uso más intensivo de la tierra agrícola y pastos cultivados y a la obtención de mayores rendimientos por hectárea y por animal

“2 Aumento de los ingresos de los productores andinos y reducción o estabilización de los flujos migratorios” (p 21)

“Para cumplir con estos objetivos, el Plan se propone realizar los siguientes programas

- 1 Manejo de suelos y agua
- 2 Investigación, producción y distribución de semillas
- 3 Control fitosanitario

- 4 Fomento ganadero
- 5 Producción y distribución de medicamentos básicos veterinarios
- 6 Investigación y producción de herramientas agrícolas
- 7 Investigación y asistencia técnica
- 8 Desarrollo de centros de distribución de insumos y acopio de productos
- 9 Desarrollo agroindustrial
- 10 Precios relativos ”

Hasta aquí, en términos generales, las líneas maestras del Plan Sierra No detallaremos uno por uno los programas y políticas contenidas en el documento, pues nuestro propósito es el análisis de los objetivos, de los presupuestos sobre los cuales se apoyan, y de la relación con la interpretación teórica de las ciencias sociales

II LOS SUPUESTOS DEL PLAN SIERRA

Las propuestas del Plan se derivan de los objetivos, y están enlazadas con una orientación general, todo lo cual, a su vez, reposa sobre un diagnóstico agro-ecológico y económico de la sierra. Aparentemente, este es un procedimiento adecuado y metodológicamente consistente.

Sin embargo, las bases de la interpretación —y la interpretación misma— se encuentran ausentes, o, en todo caso, quedan implícitas. Para la formulación de políticas, como para el acercamiento teórico, es crucial no sólo el diagnóstico de la situación, sino la definición del problema, la conceptualización del mismo y la explicitación de los procedimientos y del alcance de los propósitos y de las respuestas.

Para la formulación de políticas tan importantes como los objetivos, es necesario saber con claridad desde dónde se parte, en qué medio se actúa, y cuál es la lógica o racionalidad productiva y reproductiva de los grupos con los cuales se busca trabajar.

Igualmente importante resulta tomar en cuenta las enseñanzas de las experiencias acumuladas, si no fuera, al menos en el propio país (no hay que olvidar que el Perú cuenta por lo menos con cuarenta años de experiencia en el campo del desarrollo rural en la sierra), así como el bagaje conceptual y teórico que permite asumir la complejidad específica del problema a resolver, ubicándolo en la complejidad de la sociedad.

Difícilmente se puede discrepar, en sus aspectos generales, con los programas señalados por el Plan, pues ellos ordenan, en forma de listado, las discusiones y propuestas más comunes sobre aspectos de la realidad campesina.

Pero el punto no es la consistencia general de las propuestas, sino su coherencia con respecto a la realidad que buscan transformar, y, por ende, su capacidad para asumir la dinámica social a la cual van dirigidas.

Nuestra hipótesis es que el Plan, si bien explicita hacia dónde quiere llegar (lo cual está expresado en sus objetivos), adolece de un acercamiento a la realidad campesina, y se apoya en supuestos no válidos sobre su

funcionamiento. Esto se debe, en parte, a que deja de lado los conocimientos adquiridos en los últimos años y las experiencias y fracasos acumulados.

Nuestra intención, al presentar la hipótesis de trabajo, no es sólo concentrarnos en las bondades y defectos del Plan, sino, fundamentalmente, reflexionar sobre la necesidad de buscar formas alternativas para elaborar políticas consistentes con la realidad social, y, a la vez, reflexionar sobre el papel y el reto que las ciencias sociales tienen para ayudar a encontrar estas nuevas formas.

Para proseguir con el desarrollo de la hipótesis, expondré, a modo de ejemplo, algunos de los supuestos sobre los que reposan las propuestas del Plan.

1 Como el título lo sugiere —y las propuestas alcanzadas lo confirman—, del Plan se deduce que es posible alcanzar un desarrollo agrario de la sierra sin tener, simultáneamente, una propuesta de desarrollo rural, que supone planteamientos que ubiquen la producción en su dinámica social, política, étnica y cultural.

Distinguir y vincular el desarrollo agrario y el desarrollo rural es una necesidad urgente a la luz de las experiencias y de los conocimientos acumulados.

2 La propuesta de un desarrollo agrario, que no se plantea a su vez el desarrollo rural, descansa sobre el supuesto de que los campesinos (que, como el Plan lo señala, son la mayoría de la PEA de la sierra) son productores especializados en actividades agropecuarias tipo *farmer*, y cuyas condiciones y lógica de producción y reproducción permiten responder a los estímulos del mercado y de los paquetes tecnológicos puestos a su disposición.

3 Al ignorar la lógica de producción y reproducción campesinas, el Plan tiende a identificar los problemas exclusivamente por el lado del manejo familiar de los factores de producción.

4 El supuesto anterior descansa en aquél más general que considera que sea cual fuere la forma de organización social de la producción de que se trate, se pueden emplear similares medidas para aumentar la productividad, y estas medidas se refieren principalmente a los factores de producción vistos desde una lógica empresarial.

5 El Plan tiene como objetivo —y, a la vez, como supuesto— el aumento de la productividad a través de la innovación tecnológica, lo cual conducirá al aumento del ingreso. Esto conllevará el mejoramiento del bienestar personal y familiar, y, por ende, la disminución de la migración. (Dicho sea de paso, éste es un objetivo-supuesto de todas las políticas dirigidas a los sectores populares, sean o no campesinos.)

6 Implícitamente se considera que las familias campesinas, sus organizaciones y su vinculación con organismos estatales y ONG, serán las unidades de acción y planificación claves para llevar adelante el desarrollo agrario. No se considera el contexto socio-económico y político de la región, ni los procesos generales del país.

7 El Plan presupone, además de una política económica macro dada, que

ésta tendrá impacto casi inmediato en las reacciones de los campesinos a nivel micro

8 El Plan supone que los instrumentos de planificación habituales, a los que se les incorpora la organización de los campesinos para ejecutar ciertas etapas, tendrán la utilidad requerida para alcanzar el desarrollo agrario

9 Finalmente, el Plan supone que los campesinos, aun cuando no se considera su lógica de producción y reproducción, responderán a los estímulos que desde el Estado se les propone

Estos supuestos no toman en cuenta los avances empíricos y teóricos sobre el campesinado y la sociedad rural que se han desarrollado en la última década en el país. Valdría la pena preguntarse por la causa de este olvido

En la siguiente parte mencionaremos algunos avances de las ciencias sociales que forman hoy parte del sentido común de los académicos, pero que al parecer no han logrado aún formar parte del bagaje analítico y operativo de los políticos, y que no han sido recogidos en el Plan

III CIENCIAS SOCIALES, CAMPESINADO Y DESARROLLO RURAL

Es sólo a partir de la segunda mitad de la década del 70 que las ciencias sociales en el Perú empiezan a analizar de forma sistemática, y con base empírica, la organización social de la producción campesina

A partir de 1975 se multiplican, primero, las discusiones sobre la naturaleza, funcionamiento y papel de la economía campesina; y, luego, las investigaciones empíricas al respecto. El estudio sobre la economía campesina inaugura un campo de encuentro entre investigadores provenientes de la antropología, de la economía, de la sociología y de las ciencias naturales

La preocupación por acercarse académicamente al fenómeno de la economía campesina se enzarza, poco tiempo después, con los intereses e inquietudes de los centros de promoción rural, lo cual conduce a que el tema se vincule a los problemas del desarrollo rural

De esta forma, a partir de la economía campesina se van gestando ciertos niveles de articulación entre investigación y promoción, y se va generando un lenguaje y "sentido común" al respecto. Lo anterior no significa que el proceso se haya conducido, ni que se hayan terminado de construir los puentes entre experiencia y conocimiento para actuar en consecuencia. Interesa, sí, resaltar que existe un *campo común* que permite concordar en ciertos aspectos sobre la economía campesina, y discrepar, de manera sistemática, en otros

Sin embargo, este lenguaje y sentido común —y los hallazgos que suponen, desarrollados en los últimos quince años— no han sido asimilados en toda su complejidad por los encargados de formular las políticas agrarias. Habría que agregar también que la capacidad de las ciencias sociales para llevar a la práctica sus conocimientos, extraer las implicancias prácticas y generar marcos de referencia más amplios que permitan vincular los co-

nocimientos específicos con los procesos generales, está aún en sus inicios

En el marco de este desarrollo del pensamiento y prácticas agrarias, y en referencia a los vacíos del Plan Sierra, a continuación presentaré algunos de los temas y propuestas de interpretación que forman hoy parte del bagaje común de las ciencias sociales en el país con respecto al campesinado y el desarrollo rural²

1 Aunque suene obvio decirlo, todos los investigadores agrarios están en la necesidad de distinguir y vincular el desarrollo rural del desarrollo agrario. Es claro que el primero se refiere al tejido y a la dinámica sociales (en sentido amplio) que caracterizan a la sociedad rural, y cuyas bases es necesario modificar, sin limitarse exclusivamente a los consabidos indicadores denominados sociales. La sociedad rural no es postulada como equivalente al *hunterland* rural, sino que incluye también a los centros poblados y a las ciudades intermedias.

El desarrollo agrario se refiere no sólo a las actividades productivas agropecuarias, a nivel de las parcelas, sino también al manejo del espacio agroecológico en que se ubican.

Si bien esta distinción es aceptada, aun queda camino por recorrer para conceptualizar ambos procesos con mayor precisión, y para establecer adecuadamente su vinculación, a partir de la complejidad social.

Entre otras tareas, esto supone, para las ciencias sociales en el país, desarrollar adecuadamente una aproximación a la relación ciudad-campo tal como se da actualmente, y un enfoque sobre el proceso de urbanización y su impacto en la actividad agropecuaria y la dinámica de la sociedad rural.

2 La aceptación general de que la economía campesina, tal como postulaba Chayanov, no puede ser analizada con el mismo enfoque conceptual e instrumental metodológico que la economía capitalista.

Esto llevó a incidir en el análisis de los aspectos técnico-productivos de la economía campesina, pero en ocasiones condujo a desvincularla de los procesos socio-económicos de la "sociedad mayor".

El enfoque para analizar la economía campesina, por tanto, requeriría, de un lado, considerar simultáneamente los aspectos productivos y reproductivos de la misma y, de otro, establecer las relaciones entre el hecho económico y el hecho cultural, en una situación de relaciones sociales primarias caracterizadas por su gran densidad.

3 La aceptación de que la economía campesina posee una racionalidad o lógica propias, tan legítima como diferente de la racionalidad capitalista.

Esta afirmación, sin embargo, ha conllevado, para el caso del desarrollo rural, la toma de distintas posiciones. Para ejemplificarlas, puntualizaremos las extremas.

2 Nunca está demás advertir que no estoy postulando que este bagaje común sea un descubrimiento de los científicos sociales peruanos, pues para cualquier estudioso de la cuestión agraria es claro que éste se inscribe en tradiciones y postulados universales. Lo que quiero expresar es el hecho de que estos temas y propuestas se incorporan en la comunidad académica peruana como parte de su forma de razonar, y, por tanto, al menos en este círculo, adquieren existencia social.

a De un lado se encuentra la tendencia que afirma que la economía campesina, al poseer su propia racionalidad, encierra en sí misma las potencialidades para su propio desarrollo. Esta afirmación se complementa con la absolutización del conocimiento campesino, *per se*

b De otro, la posición que sostiene que la racionalidad campesina es tan compleja y encerrada en sí misma que la única forma de lograr el desarrollo de los campesinos es destruyendo esta lógica, y reemplazándola por otra cuya dinámica provenga del mercado

En ambas posiciones encontramos una misma base: la ausencia de ligazón entre la economía campesina y el contexto global, y el sesgo de tomar como unidades de análisis y de acción, casi exclusivamente, a las familias campesinas. Ambos errores son comparativos con los del Plan Sierra

4 La conceptualización de la lógica de la economía campesina no como una dimensión que se mueve exclusivamente en la esfera volitiva del actor, sino como la resultante de la interacción entre las condiciones de producción y la respuesta de los actores

Dado que las respuestas de los actores no pueden asumir el conjunto de variables que envuelven a sus condiciones y situación de producción, sino a las que están más cercanas a su esfera de acción, esta definición de lógica precave de cualquier idealización sobre el conocimiento campesino

5 El "descubrimiento" de los sistemas de producción campesinos, su grado de complejidad, la combinación de actividades agropecuarias con extragropecuarias, los multiciclos agrícolas, las prestaciones no monetarias de servicios y bienes, los pluricultivos, etc., los que, a su vez, se sustentan y son explicados por la lógica campesina

6 La comprobación y reafirmación de que la economía campesina no es una economía autárquica y encapsulada, sino que está articulada a la economía y "sociedad mayor" a través de distintas actividades y mecanismos

7 La evidencia de que, para sus *actividades agropecuarias*, la mayoría de unidades productivas campesinas utilizan muy poco dinero, pero sí una compleja red de contraprestaciones de bienes y servicios. Lo cual no quiere decir que no busquen ni utilicen dinero en otras actividades o adquisición de bienes o servicios

De ahí que programas de desarrollo agrario para campesinos que supongan monetarización de estas actividades o monocultivo, estén condenados, en las actuales circunstancias, al fracaso

8 La convicción de la importancia de las comunidades campesinas para el desarrollo rural, aun cuando persisten posiciones que sostienen su autarquía, y otras que pretenden asimilar su funcionamiento al de las empresas o al de las cooperativas

9 El acuerdo cada vez mayor de que tecnología no es sinónimo de paquete tecnológico, sino que involucra también las dimensiones de prácticas, conocimientos, organización y soporte institucional

En este aspecto, si bien persisten posiciones que defienden a ultranza en

un caso la tecnología tradicional, y en otro la moderna, las posiciones son cada vez más coincidentes en la necesidad de buscar tecnologías que permitan responder a las condiciones sociales y físicas del medio andino

Este conjunto de postulados, presentados a modo de ejemplo, forman parte, como ya fue dicho, del sentido común de las ciencias sociales. Suponen, ciertamente, una elaboración teórica y una base empírica que los sustenta, lo cual resultaría largo detallar

Lo que importa señalar aquí es que estas afirmaciones, aun en su formulación más general, no han sido tomadas en cuenta por el Plan Sierra

De otro lado, interesa remarcar que es necesario, además de relacionarlos entre sí, extraer las implicancias de cada uno para la práctica, lo cual supondría examinar si contamos con una teoría actual sobre el campesinado, y si ésta permite mejores bases para la formulación de políticas y una interpretación del problema campesino que vaya más allá del diagnóstico