

ALERTA AGRARIA



Directora: Bertha Consiglieri N.

Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Las opiniones vertidas en este informativo son de exclusiva responsabilidad del CEPES. Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú. Telf. 4336610 E-Mail: ALERTA@CEPES.ORG.PE

Diciembre 1995

103

1996: La agenda pendiente

No son pocos ni tampoco nuevos los asuntos de interés para el sector agrario que seguirán como temas de agenda pendiente durante 1996. Algunos de ellos ya se encuentran formulados en proyectos de ley, y varios otros aún esperan por la definición de políticas. Destacamos a continuación los más importantes:



"Crédito y rentabilidad, urgentes necesidades de la actividad agraria."

Pobreza y desarrollo rural.
El rostro de la pobreza sigue siendo predominantemente campesino. Por eso, si hay algún sector llagado a desempeñar un rol protagonista en la lucha contra la pobreza éste es el agrario. Líder es esa lucha social, entonces, la necesaria definición de estrategias para una reactivación del sector agrario, y ello depende tanto de los esfuerzos que se realicen en inversión social, como de un mejoramiento de las condiciones en que se desenvuelve la actividad agraria. Aspectos como el del crédito para la pequeña agricultura, o el de su rentabilización a través del mejoramiento de la productividad y de los sistemas de comercialización, son de urgente solución.

Nueva reforma del Estado.

A través de la Ley de Presupuesto de la República correspondiente a 1996, el Gobierno ha sido autorizado a dictar medidas para continuar con la reforma y modernización de un Estado, que a pesar de haberse reducido, sigue burocratizado. Entre las propuestas que se discuten en el Ejecutivo está la de



crear un Ministerio de la Producción fusionando las carteras de Agricultura, Industria y Pesquería. Pero, más allá del número de oficinas y trabajadores públicos que deben existir, lo que debe ser puesto en discusión es el rol que todavía le toca desempeñar al Estado en el desarrollo de la agricultura nacional.

Por otra parte, cualquier reforma estatal para ser exitosa debe también significar la puesta en marcha de un proceso de regionalización y descentralización del país. El tema hasta hoy sigue postergado.

Reglamentación de la Ley de Tierras, 26505.-

Según reiterados anuncios del titular del sector, el texto ya se encuentra listo para ser publicado con el fin de recoger aportes y sugerencias de diversos sectores. Entre otros puntos, el reglamento deberá definir los procedimientos que seguirán las Comunidades Campesinas y Nativas que decidan internamente si titulan o no individualmente sus tierras, la forma en que se canjearán los bonos de reforma agraria por tierras eriazas, la determinación de la

zonas de protección ecológica que sólo serán entregadas en concesión a particulares, y la forma en que se compatibilizarán los intereses entre inversionistas mineros y propietarios de tierras agrícolas.

En este último tema, si bien el Congreso antes de concluir la legislación se dió tiempo para aprobar un texto sustitutorio del art. 7 de la Ley, será el Reglamento el que precise el procedimiento de la servidumbre. (Hasta la fecha se aplica la normatividad de la Ley General de Minería, la cual coloca a los propietarios de tierras agrícolas en situación de desventaja frente a los inversionistas mineros).

Asimismo, sigue pendiente el debate de otras propuestas de modificación de la Ley de Tierras, particularmente la que se orienta a defender los derechos de las comunidades nativas de la Amazonia que pudiesen verse afectadas por una aplicación literal del art. 5 de la Ley sobre el abandono de tierras otorgados en concesión, y aquella que propone restituir las normas sobre intangibilidad de la tierra agrícola que han sido derogadas.

Ley de Recursos Naturales y nuevas Leyes de Aguas y de Forestal y Fauna.

El Ministerio de Agricultura ha insistido en su propuesta de establecer derechos reales de propiedad del agua y otros recursos naturales, y extraoficialmente ha pedido facultades legislativas extraordinarias para promulgar las leyes orgánicas de agua y de forestal y fauna. Sin embargo, en el Congreso ya fue oficialmente presentado un proyecto de Ley alternativa. La iniciativa, de carácter multipar-

tidario, se sustenta en el art. 66 de la Constitución, según el cual los recursos naturales, al ser patrimonio de la Nación, se otorgan a los particulares en concesión y, por lo tanto, sujetos al cumplimiento de determinadas condiciones.

Sobretasas arancelarias

La Comisión de Agricultura del Congreso aprobó un proyecto de ley para restituir los niveles de protección a la agricultura nacional a través de la aplicación del sistema de sobretasas arancelarias a la importación de determinados alimentos subsidiados en sus países de origen. El proyecto cuenta con el aval del Ministerio de Agricultura, pero se encuentra con la decidida oposición del Ministerio de Economía y Finanzas, y diversos sectores del empresariado.

Coca y desarrollo alternativo

La grave crisis generada por la caída de los precios de la coca vuelve a poner sobre el tapete la necesidad de dotar al país, y en particular a sus zonas cocaleras, de una política de auténtico desarrollo alternativo. Hasta ahora, el énfasis ha sido puesto en la sustitución y/o erradicación de cocales, pero la experiencia ya mostró que ese camino conduce al fracaso.

En esencia, si se trata de mejorar el nivel de vida de miles de familias que sostienen la producción agropecuaria del país, los temas que resesamos anteriormente deben estar sustentados en una verdadera vocación política que apunte al beneficio de las mayorías y no sólo al de algunos sectores y empresas para quienes parecen estar diseñadas muchas de las medidas adoptadas para el agro.

Alimentos

¿Producimos más o menos que antes?

Según las declaraciones y cifras oficiales, la agricultura en el Perú se encuentra en franco crecimiento. Luego de haberse expandido en 55 % durante 1993, logró en 1994 un salto extraordinario de 12,9%. Para 1995, por tercer año consecutivo, el producto agropecuario volverá a crecer, esta vez a una tasa del 7,5%. Adicionalmente, los responsables del sector agrario estiman un crecimiento promedio no menor del 5% para el siguiente quinquenio 1995-2000.

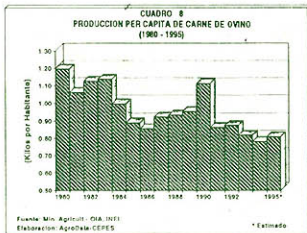
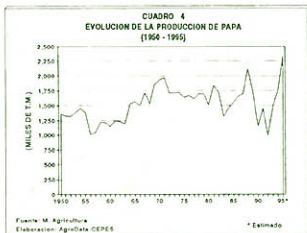
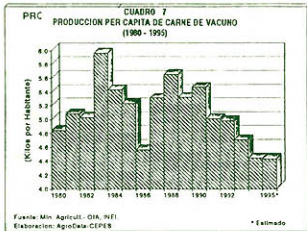
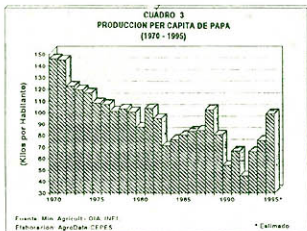
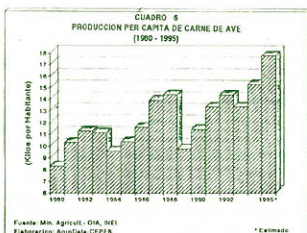
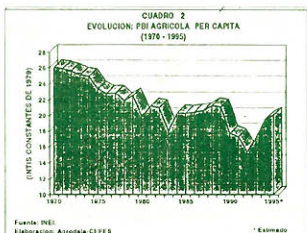
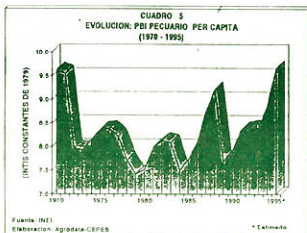
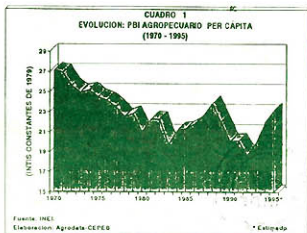
Tales cifras bastarían para justificar una visión optimista de la agricultura nacional si no fuera porque los promedios estadísticos no tienen mucho sentido en una actividad tan heterogénea como es la agricultura.

Así, utilizando una serie larga y considerando cifras per cápita, a fin de vincular la capacidad productiva del sector con las necesidades de la población nacional en permanente crecimiento, se encuentra que durante el año 1970 el país alcanzó el nivel más elevado en términos de producto agropecuario y de producto agrícola por habitante. Si se considera la canasta de principales productos agropecuarios de consumo alimentario interno (arroz, papa, frijol, trigo, maíz amiláceo), igualmente el año 1970 representa el pico más elevado de producción per cápita (Ver gráficos 1 y 2). Desde esta perspectiva, resulta claro que el crecimiento de los años recientes constituye solamente el inicio de una recuperación con respecto al profundo pozo que (en las curvas mostradas) representa el año 1992.

Tomemos ahora la papa, un producto de consumo interno y de enorme significación para el agrario nacional, por su participación tanto en el área sembrada como en el volumen de la producción agrícola. Nuevamente aparece 1970 registrando el mayor volumen de producto por habitante (146,25 kg), y 1992 como el año de más bajo nivel en esta curva (44,91 kg) (Ver Gráfico N° 3).

Por cierto si observamos la serie de producción de papa en volúmenes absolutos, constatamos una recuperación impresionante operada desde 1993. Pero, como la muestra el gráfico 4, los niveles de producción alcanzados el '93 y el '94 todavía se encuentran debajo del promedio de los últimos 10 años y recién en 1995 nos acercamos a los picos históricos de producción de 1970 y 1988, en que se logró superar los 2 millones de toneladas métricas de papa.

Sin embargo, el comportamien-



La amarga deuda azucarera

to extraordinario de este nuevo año pico representa apenas el 67.6% del volumen de papa por habitante logrado en 1970. Es decir, por cada peruano se produce en papa solamente los dos tercios de lo que se obtenía hace 25 años. A pesar de ello, desde 1994 estamos hablando de una situación de sobreoferta cuyos efectos desastrosos en los precios los padece el productor.

Tal paradoja se explicaría porque, a pesar de que la población ha crecido, hay una contracción de la demanda efectiva dado el notable deterioro en sus ingresos y, por otro lado, al cambio en los hábitos de consumo operado en los últimos años en favor de productos sustituidos generalmente de origen importado como el trigo y sus derivados.

El subsector que escapa a esta tendencia es el pecuario. En efecto, la serie histórica por cápita correspondiente muestra dos años "pico": 1970 y 1995 (Gráfico N° 5), siendo este último año ligeramente superior al primero de la serie (9.67 kg/habit. contra 9.62). Sin embargo, hay que anotar que este resultado obedece a un cambio en la estructura productiva del subsector, en el que la producción de carne de ave por habitante más que se duplica entre 1980 y 1995, mientras que la de ovino se reduce en un tercio y la de vacuno en casi un 10%, para el mismo período (Gráficos 6 y 7).

En otros términos, se comprueba que en el largo plazo el comportamiento del subsector pecuario muestra un claro sesgo favorable a un rubro productivo típico de la costa (pollo y huevos), en detrimento de otro propio de la sierra (ovinos). A ello contribuyeron políticas que beneficiaron a la industria aviícola con la posibilidad de adquirir insumos importados artificialmente baratos.

Finalmente, si el país se propusiese alcanzar, en el año 2000, niveles de producción per cápita similares a los registrados en 1970, el esfuerzo de crecimiento que habría que realizar en forma sostenida durante el próximo quinquenio se encuentra por encima del 5% anual (medido en términos absolutos), y se hace más intenso a medida que consideramos variables más desagregadas.

Es decir, para recuperar hacia el 2000 los niveles que el país ostentaba hace un cuarto de siglo, la agricultura peruana y principalmente la producción agrícola, deberá alcanzar un dinamismo que no tiene precedentes en las últimas décadas. Esta es la magnitud del reto agrario, si se quiere reducir la dependencia de la importación de alimentos y ampliar su disponibilidad interna para una población nacional que alcanzará casi los 26 millones de habitantes al finalizar el siglo. ¿La política agraria en curso es esta a la altura de este reto?

Con las facultades legislativas recibidas por el Gobierno para promulgar la "ley de saneamiento económico-financiero" de las empresas agrarias, 1996 será para las empresas de la industria azucarera el año de las grandes definiciones.

Más que el solo arreglo de sus gigantes deudas, lo que para ellas a final de cuentas está en juego, es la sobrevivencia empresarial. Y esto es tan cierto para la industria cooperativizada como para las que decidieron optar por transformarse en empresas de sociedad anónima.

La ley que deberá promulgar el Gobierno dentro de los próximos 120 días se dirige a regularizar las deudas tributarias que cada una de las empresas azucareras tiene con el Estado. Pero la propuesta que ya tiene elaborada el Ministerio de Agricultura implicará, de ser aprobada, importantes modificaciones al régimen cooperativo que predomina en la industria y significativos cambios en la estructura de propiedad de las actuales empresas.

La propuesta ministerial parte de considerar que estas empresas no han podido resolver sus problemas tributarios debido a una serie de "conflictos asociativos, económicos y laborales". Y entre los correctivos planteados figura la incorporación de los jubilados que aún no han recibido sus aportes, como socios hábiles con derecho de participar en las elecciones de los órganos de gobierno empre-

sarial, así como en la distribución de los excedentes, si los hubiera.

Se dispone, asimismo, que el reparto equitativo de la reserva cooperativa en aquellas empresas que decidan cambiar de modelo empresarial se efectuará en función de los años de servicios prestados por cada trabajador, planteamiento que influirá en cómo se decidirán las cosas en las nuevas empresas que se formen. No hay que olvidar que a través de la venta de acciones de los jubilados grupos empresariales privados ya tienen el control de Chiclé y San Jacinto, dos de las cuatro empresas que se han transformado en sociedades anónimas.

Por otra parte, el proyecto de ley faculta a las empresas agrarias a suspender y/o reducir aquellos beneficios económicos y sociales que reciben sus trabajadores cuando su otorgamiento ponga en riesgo la estabilidad empresarial, situación en la que están prácticamente todas las empresas.

LAS FORMAS DE PAGO

Junto a estas medidas la propuesta ministerial plantea tres modalidades de pago de las deudas tributarias. Las dos primeras representan reducir la cuantiosa deuda tributaria de las azucareras con el Estado en un 50% (sin intereses y recargos) si el pago es al contado o si se decide capitalizarla mediante la emisión de títulos. En este último caso, las acciones se emitirán a nombre de la entidad que señale el Ministerio de Econo-

mía y Finanzas y serán necesariamente ofrecidas en venta en las condiciones que lo establezca un decreto supremo. Pero a estas opciones, que reducen sustancialmente los adeudos, sólo podrán acogerse las empresas que opten por el cambio del modelo cooperativo al de empresas de sociedad anónima. Para las cooperativas, si deciden mantenerse como tales, sólo les queda la tercera opción: fraccionar el total de sus deudas, sin intereses ni recargos, hasta en 60 meses luego de un año de gracia. En esta alternativa el valor de la deuda se actualizará aplicándose al principal un interés equivalente al 50% de la inflación acumulada en un período determinado.

En cualquier alternativa el proyecto prevé la posibilidad de que el pago pueda efectuarse con bienes de propiedad de las empresas de acuerdo a la valoración que determine un reglamento.

La propuesta, que ya se encuentra en manos de la dirigencia de la industria azucarera, no incorpora mecanismos que permitan descontar de la deuda con el IPSS o con el FONAVI los gastos que las propias empresas han venido realizando en la prestación de servicios de salud y vivienda en sus centros poblados.

Sobre esto último no existe a la fecha ninguna propuesta técnica, ni de parte de los acreedores, ni de las empresas interesadas. Por lo demás, la modalidad de pago que se le ofrece a las cooperativas no difiere mucho de las condiciones establecidas por el PERT a las cuales las cooperativas no pudieron acogerse. Sus dirigentes plantean ampliar el plazo de fraccionamiento de la deuda a 10 meses con dos años de gracia.

Las negociaciones entre los directivos y gerentes de las empresas y el Ministro de Agricultura proseguirán durante las próximas semanas. Pero las soluciones del problema, dada su magnitud, deberían implicar la participación del conjunto de los sectores involucrados en la industria. Porque, como señalamos al inicio, la solución no sólo pasa por el saneamiento de las deudas, sino por la adopción de formas empresariales a través de las cuales la industria azucarera, que maneja las mejores tierras del país, pueda recuperar competitividad y superar los vicios de indisciplina y corrupción que todavía arrastra.



"Nuevo" fondo para el agro Mas vueltas sobre lo mismo

En vísperas del cese definitivo de los Fondos, previsto para este 31 de diciembre, el Ministerio de Agricultura aprobó el reglamento de operación de los llamados "Fondos Revolucionarios de Apoyo al Sector Agrario", a los cuales se transferirán los recursos de los organismos que, ahora sí, ya están en extinción.

El plazo para transferir los recursos es de diez días contados a partir del pasado 24 diciembre, y las entidades receptoras son aquellas empresas e instituciones del sistema financiero (IFI) con las cuales se hayan establecido convenio definitivos de cobranza de los créditos otorgados por los fondos. Estas IFIS, bajo la supervisión general de COFIDE, serán las administradoras de los nuevos "fondos" de acuerdo a lo dispuesto en las normas reglamentarias y en los respectivos convenios.

Por lo que se sabe, dichos convenios sólo han sido acepta-

dos por las Cajas Rurales Señor de Luren (Ica), Camaná (Arequipa), La Libertad y Cajamarca. El resto de entidades del sistema financiero no han mostrado mayor interés en asumir una cartera que puede significarles más dolores de cabeza que beneficios.

Los fondos en conjunto llegaron a manejar alrededor de 120 millones de dólares en dinero en efectivo y en insumos, pero en varios años de operación sigue pendiente de recuperación cerca del 70%. Funcionarios de COFIDE estiman que la cartera realmente recuperable que pasará a los Fondos Revolucionarios no será de más de 30 millones de dólares. Sin embargo, no debe descartarse que en las próximas semanas algunas otras Cajas Rurales se animen a suscribir los convenios ante la posibilidad que se les ofrece de aumentar su capacidad de manejar nuevas líneas del crédito que provee COFIDE. Por ley, las Cajas pueden

"planquear" hasta tres veces su capital patrimonial, y éste en la mayoría de los casos se encuentra prácticamente estancado en el mínimo legal (alrededor de 500 mil dólares) con el que empezaron a operar. El reglamento recién aprobado les abre ahora la posibilidad de incrementar ese patrimonio.

En efecto, como objetivos de los "Fondos Revolucionarios" se ha considerado la constitución de un Fondo de Garantía para cubrir parcialmente los créditos no recuperados, y el fortalecimiento patrimonial de las entidades financieras mediante la adquisición temporal de acciones. Cada operación no podrá ser superior al millón de dólares por cada institución, pero ello estará sujeto a la disponibilidad de recursos de cada fondo.

Adicionalmente, el saldo de los recursos de los fondos no canalizados ni comprometidos al programa de fortalecimiento patrimonial, ni a la constitución del fondo de garantía, serán destinados al otorgamiento de créditos al sector rural.

En suma, la necesidad prioritaria del crédito agrícola no encuentra aún una política estable. Demasiados vaivenes muestran que no exista un proyecto oficial que mire más allá del corto plazo, y el crédito necesita planes de largo plazo e instituciones financieras que se legitimen por su eficiencia y transparencia.

Agronegocios en bolsa

Con ventas por un monto cercano a los 560 mil dólares terminó la primera Mesa de Negociaciones, a modo de experiencia piloto, fue convocada por la Comisión Organizadora de la Bolsa de Productos Agropecuarios (COPOB). Aunque la cifra representa poco más de la cuarta parte del valor total de los productos inscritos (alrededor de 2 millones de dólares), para sus organizadores los resultados son satisfactorios.

Como señala María Isabel Abad, presidenta de COPOB, el objetivo es ganar experiencia, e ir organizando una base de datos para determinar bajo qué condiciones deberá operar la futura Bolsa de Productos. Entre éstas se trata de establecer, por ejemplo, los volúmenes mínimos en que puede ser ofertado un producto determinado y los requisitos de calidad técnica en que deben ser presentados.

La COPOB, integrada entre otros por la ONA, la Central de Cooperativas Agrarias de Hualar, proyecta realizar una segunda Mesa de Negociación en enero y, a partir de febrero, efectuar ruedas de negociación todas las semanas hasta llegar a

concretar la bolsa de productos a mediados de año.

En estas ruedas pueden ofrecerse productos agropecuarios no perecederos (algodón, café y menestras, principalmente), pero en tanto se negocia sobre la base de existencias físicas, los organizadores señalan que pueden inscribirse productos que, siendo perecibles, por ejemplo el limón, pueden ser de rápida negociación a condición de que se cumpla con las condiciones de calidad y cantidad que demanda el mercado. Esto último supone, necesariamente, que los pequeños agricultores se agrupen por líneas y zonas de producción a fin de acopiar volúmenes de producción susceptibles de ser negociados a través de este sistema alternativo de comercialización.

Por el momento, la COPOB cuenta con dos almaceneras, pero según informa su presidenta, no existe impedimento para contratar los almacenes de campo que sean necesarios de acuerdo al requerimiento de las organizaciones de agricultores que deseen ofertar su producción. Los interesados pueden solicitar mayor información en el local de la ONA.

PRONAA comprará fibra de alpaca

Mediante el Decreto de Urgencia 065, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria -Pronaa- fue autorizado a adquirir fibra de alpaca en forma natural o procesada directamente de sus productores. El decreto no precisa los volúmenes de fibra que serán adquiridos, ni la cantidad de dinero que será asignada a este objetivo, pero la intervención estatal en el mercado de la fibra de alpaca debe representar una significativa mejora en los precios que ahora reciben los alpaceros.

El Decreto de Urgencia ha autorizado al Ministerio de la Presidencia a dictar las medidas que sean necesarias para su mejor aplicación.

Mercado Mayorista en Mala

A mediados de este mes fue inaugurado en el distrito San Pedro de Mala, provincia de Cañete un moderno Mercado Mayorista de Frutas, Hortalizas y otros productos agrícolas. Con 209 puestos de venta y modernas instalaciones para el acopio y almacenamiento de productos agrícolas, el moderno local representa para los agricultores de la costa sur un espacio alternativo para la comercialización de sus cosechas que hasta ahora se concentran en los caóticos mercados mayoristas limfeños. Los puestos de venta serán concedidos en arriendo mediante subasta pública.

23

DEBATE AGRARIO

- Derechos de propiedad de la tierra: una aproximación desde la economía/ Javier Alvarado
- La ley de tierras y los límites al derecho de propiedad/ Laureano del Castillo
- Conflictos Intercomunales en los Andes centrales/ Hans-Joachim Pöth
- La degradación de los recursos en economías rurales empobrecidas en el noroeste argentino/ Raúl Paz
- Dinámica de los campesinos-artesanos en la sierra central del Ecuador/ Luciano Martínez
- Indicadores de sostenibilidad para la agricultura andina/ Manuel Glave y Javier Escobar
- El diseño de Intermediarios financieros exitosos: evidencia de Indonesia/ Claudio González Vega y Rodrigo Chavez
- ¿Qué sabemos sobre la Cordillera del Cóndor? Recursos, problemas y potencialidades/ Carlos Frías Coronado

Valor de la suscripción por cuatro números:

Perú	S/ 40	Norteamérica y Europa	US\$ 40
Latinoamérica	US\$ 38	Asia y África	US\$ 42

Pedidos y giros a nombre de CEPES Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú Teléfono: 433-6610 Fax: (51-1)43331744