



MINISTERIO DE AGRICULTURA

IICA



Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola  
08 NOV 1994  
IICA - CIBIA

**TALLER NACIONAL**

# **IMPACTO DEL PROGRAMA DE AJUSTE SOBRE EL SECTOR AGRARIO DEL PERU**

Lima, 25 y 26 de Febrero de 1993

IICA  
PRRET  
A3/PE  
93-01

OFICINA DEL IICA EN EL PERU

Digitized by Google

## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el Organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 14 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El plan de Mediano Plazo 1987 - 1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio e Integración; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Funcionan como Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, Comunidad Europea, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumanía.



MINISTERIO DE AGRICULTURA

ISSN-0253-4746

**IICA**



IICA  
Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola

1993

02 / 1994  
IICA - OIDA

## TALLER NACIONAL

# IMPACTO DEL PROGRAMA DE AJUSTE SOBRE EL SECTOR AGRARIO DEL PERU

Lima, 25 y 26 de Febrero de 1993

OFICINA DEL IICA EN EL PERU

IICA  
PRRET A3/PE-93-01  
BV-7487

00002265

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

"Las ideas y planteamientos contenidos en este documento, son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura"

SERIE PONENCIA, RESULTADOS Y  
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS

ISSN-0253-4746  
A3/PE-93-01

Febrero, 1993  
Lima - Perú

# INDICE

Presentación.....	1
Resumen.....	3
<b>1. Las Reformas en la Política Económica y la Agricultura Peruana .....</b>	<b>7</b>
1.1 Cambios Estructurales y Apertura en el Perú 1990-1991; Arturo Briceño.....	7
1.2 La Apertura Económica y el Sector Agropecuario Peruano; Geoffrey Cannock .....	12
1.3 Perspectivas de la Evolución de la Agricultura Peruana; Jorge Tello .....	18
Comentarios.....	26
Luis Paz Silva .....	26
Fernando Larios.....	27
Javier Escobal .....	29
<b>2. Las Experiencias del Ajuste y los Pobres Rurales .....</b>	<b>31</b>
2.1 Las Políticas de Ajuste en América Latina y el Caribe Los Pobres Rurales después del Ajuste;Rafael Trejos .....	31
2.2 La Pobreza Rural en el Perú; Pedro Francke .....	37
Comentarios .....	42
Eduardo Gómez de la Torre.....	42
Carlos Amat y León.....	43
Jaime Gálvez.....	45
<b>3. Desafíos en la Organización Institucional para una Modernización Agrícola Incluyente y Sostenible.....</b>	<b>47</b>
3.1 Nuevas Formas de Organización Institucional en la Agricultura de América Latina y El Caribe;C. Pomareda .....	47
3.2 Los Más Recientes Cambios Institucionales en la Agricultura del Perú; Absalon Vásquez .....	53
Comentarios.....	63
Martín Ramírez Blanco.....	63
Gustavo García Mundaca .....	64
Anexo I: Lista de Participantes.....	68



## PRESENTACION

---

Durante la década de los ochenta y como resultado del agotamiento de la estrategia de desarrollo practicado por los países de América Latina por más de tres décadas, se produce el agravamiento de los problemas económicos y sociales y estalla la crisis de la deuda externa. Ante tal situación los países iniciaron el difícil camino del ajuste macroeconómico y las reformas estructurales, medidas orientadas a otorgarle un papel más relevante al mercado como asignador de recursos.

La liberalización y apertura de las economías, implica una redefinición del papel del Estado en la economía y, por lo tanto, conlleva significativas transformaciones en los esquemas institucionales y en la organización, tanto del sector público, como del privado, para hacer frente al desafío de operar en mercados más abiertos y de adquirir la capacidad que exige el entorno actual.

Al término de la década de los ochenta y a inicios de los noventa el entorno regional se caracteriza por una acentuación en los procesos de ajuste, apertura y reforma del Estado, una revitalización de los esquemas de integración y la proliferación de iniciativas tendientes a la creación de zonas de libre comercio, acompañados de esfuerzos por consolidar procesos democráticos. Los cambios en las políticas y las transformaciones institucionales parecieran haberse acelerado durante los primeros años de los noventa, incentivados por la perspectiva de una liberalización del comercio interamericano en el marco de la Iniciativa para las Américas.

La atención a las demandas de los grupos que han soportado el mayor peso del ajuste y el desarrollo de nuevas formas de organización para operar con éxito en el contexto de mercados más abiertos, ha sido un tema de permanente preocupación. La poca participación de estos sectores para que superen su condición de pobreza estructural, ha sido señalada como uno de los puntos más débiles del proceso.

Considerando la situación en varios países de América Latina, entre ellos Perú, mediante un esfuerzo cooperativo entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y SAREC, se realizaron recientemente una serie de estudios de caso, cuyos resultados permitieron obtener una visión sobre la naturaleza del fenómeno y su evolución como elementos básicos para la definición de recomendaciones de política. Como parte de este esfuerzo IICA/SAREC realizaron tres estudios: el primero de ellos orientado a medir los impactos de las reformas económicas y el ajuste estructural sobre la población rural, el segundo que analiza los cambios en la política económica y la agricultura peruana, y el tercero, sobre los cambios estructurales, la apertura y el sector agropecuario del Perú. Estos tres estudios, más una visión sobre las perspectivas de la agricultura en América Latina y la visión del Ministerio de Agricultura sobre la situación y el desarrollo del sector constituyeron los temas centrales del Taller "Impacto del Programa de Ajuste sobre el Sector Agrario del Perú", organizado por la Oficina del IICA en el Perú.

**El taller fue diseñado a fin de lograr los siguientes objetivos:**

- a. Presentar y discutir los resultados de las investigaciones realizadas sobre "Implicaciones del Ajuste Macroeconómico en la Pobreza Rural de América Latina", en particular sobre el Perú, realizadas en el marco de la cooperación SAREC/IICA.**
- b. Identificar y analizar las transformaciones institucionales y de las organizaciones del sector (tanto públicas como privadas) cuyo quehacer incide sobre el bienestar de la población rural más pobre y las vinculadas con los esfuerzos por una modernización sectorial para operar en mercados más abiertos, con menor intervención estatal y congruente con las necesidades sociales.**
- c. Definir con precisión los temas relevantes para el análisis de las transformaciones productivas e institucionales como aspecto medular a ser abordado por las políticas públicas a fin de aprovechar mejor las oportunidades del mercado con el propósito explícito de superar las condiciones de pobreza rural.**
- d. Identificar formas renovadas de cooperación entre el IICA y las organizaciones del sector público y privado de la agricultura del Perú, a los efectos de potenciar la proyección del esfuerzo interamericano.**
- e. Aportar planteamientos y propuestas al documento presentado por el Ministerio de Agricultura del Perú "Los Desafíos del Agro en la Década del Noventa", a fin de constituir la base de políticas para la formulación de una estrategia de mediano plazo para el sector agrario.**

**La Representación del IICA en el Perú agradece la colaboración de la Sra. Clara Pawlikowski de Ferrari quién tuvo bajo su responsabilidad la relatoría del taller y la revisión de las transcripciones mecanográficas y al Ing. Jorge Gonzalez C. de las Casas por la edición final del texto.**

**Martín Ramírez Blanco  
Representante de IICA en el Perú**

## RESUMEN

---

1. Con la presencia del Viceministro de Agricultura del Perú, Ingeniero Rodolfo Matsuda, se inauguró el Taller Nacional sobre el tema "Impacto del Programa de Ajuste sobre el Sector Agrario del Perú", el cual precisó que el desafío central para la agricultura peruana es el logro de la rentabilidad de la producción, para lo cual se deberían emprender acciones orientadas a mejorar los aspectos gerenciales y de organización, corregir las carencias de información y superar la visión tradicional de las decisiones de producción. Asimismo señaló la necesidad de introducir políticas sectoriales diferenciadas, de acuerdo con las particularidades de cada subregión.
2. El evento estuvo estructurado en torno a tres sesiones de trabajo, en las cuales se presentaron ponencias, las mismas que fueron objeto de comentarios por parte de especialistas vinculados con la temática particular, seguidas de un amplio intercambio de ideas entre los participantes al evento y los expositores.
3. La primera sesión de trabajo versó sobre el tema "Las Reformas en la Política Económica y la Agricultura Peruana" e incluyó la presentación de tres exposiciones. La primera de ellas "Cambios Estructurales y Apertura en el Perú, a cargo de Arturo Briceño, quien analizó los programas de estabilización y las reformas estructurales que se introdujeron a partir de julio de 1990, atendiendo a las condiciones que prevalecían en la economía peruana. Después de realizar una descripción de las medidas, precisó algunos interrogantes en torno a los resultados obtenidos y algunas áreas en las cuales se produjeron efectos contrapuestos. Por ejemplo, el aumento de la protección efectiva al sector agrícola versus el efecto de la apreciación del tipo de cambio real; el deterioro en la distribución del ingreso en relación con la limitada movilidad de factores en el corto plazo; y, el hecho de que el aumento en las importaciones ha sido mayor que el grado de respuesta de las exportaciones.
4. Geoffrey Cannock presentó el segundo tema "Apertura Económica y Sector Agropecuario". Analizó el objetivo de las reformas y las medidas adoptadas, destacando como rasgo importante la falta de un oportuno apoyo de recursos internacionales a las reformas. Señaló problemas en la "gerencia" de las medidas aplicadas y en cuanto al avance en la liberalización del mercado de tierras. Asimismo resaltó los problemas del financiamiento sectorial, como por ejemplo, la alta morosidad de las instituciones financieras que irían a desaparecer con las reformas. Planteó algunos interrogantes sobre el proceso de liberalización, tales como la irreversibilidad de las políticas macroeconómicas; las limitaciones para hacer política sectorial de corto plazo; los aumentos en la condicionalidad política y económica del Perú ante los organismos financieros internacionales y la sostenibilidad del modelo económico en el largo plazo.
5. La tercera presentación versó sobre las "Perspectivas de la Agricultura Peruana en la Década de los Noventa", a cargo de Jorge Tello, quien planteó los resultados obtenidos de un ejercicio exploratorio sobre la posible evolución de la agricultura, dentro de un escenario internacional que condiciona su desempeño. Mencionó como relevantes la situación de la

Ronda Uruguay dentro del marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la persistencia de las preferencias arancelarias de los países más desarrollados, el Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA), la evolución de los procesos de integración en relación con los acuerdos bilaterales, etc. Según los resultados de la aplicación de un modelo econométrico no se vislumbra una dinamización de la agricultura peruana, a menos que se incremente la inversión, se resuelva el financiamiento, se logren resultados concretos de la privatización, se refuercen las relaciones público-privadas y se establezca una correspondencia entre la política agraria y la política alimentaria.

6. Los comentarios a las ponencias destacaron entre otros, la situación de contracción de la producción agrícola por cuarto año consecutivo; el debilitamiento de la estructura institucional en el agro, los crecientes problemas del empleo y los retos que impone la absorción de los recursos que se incorporarán al mercado de trabajo en los próximos años; los problemas de la inestabilidad política y jurídica para incentivar una mayor inversión, especialmente externa; los obstáculos que significan la inversión en infraestructura, la transferencia tecnológica y la calidad de los recursos humanos. Asimismo, se destacó la necesidad de disponer de una política diferenciada por regiones y de asegurar la competitividad en los mercados, ya que se cuestiona que el mercado por sí solo, solucione los problemas de la agricultura peruana.
7. La segunda sesión de trabajo giró sobre el tema de "Las Experiencias del Ajuste en la Pobreza Rural". Para esta sesión se expusieron los resultados de 7 estudios de casos sobre el tema, realizados por el IICA en igual número de países latinoamericanos, a cargo de un especialista de dicha institución (Rafael Trejos), el cual presentó los hallazgos más relevantes, dentro de los cuales se destaca el hecho de que la pobreza rural sigue siendo más acuciante y más numerosa, pero que fue su homóloga en las zonas rurales la que soportó un mayor peso en el ajuste.
8. La segunda presentación a cargo de Pedro Francke, destacó los rasgos más relevantes de la pobreza rural en el Perú y su evolución en la década de los ochenta. Indicó que la pobreza había crecido preocupantemente, con altas tasas de desnutrición crónica y mortalidad infantil e insuficiente disponibilidad de tierra. No obstante, señaló que las últimas encuestas evidencian un mejoramiento en el acceso a los servicios básicos.
9. Los comentaristas puntualizaron la necesidad de investigar las causas de la pobreza rural, dentro de las cuales plantearon algunas hipótesis, tales como la elevada tasa de crecimiento de la población; las limitaciones en la capacidad de organización para el manejo eficiente de recursos; la insuficiencia de un financiamiento para los pequeños agricultores, etc. Asimismo, remarcaron la importancia de definir un nuevo rol del Estado para atender las urgencias del agro, la necesidad de alentar nuevas formas de organización de la sociedad civil para sustituir vacíos institucionales dejados por la reforma del Estado y considerar en las políticas y soluciones, los vínculos de la agricultura primaria con otros eslabones de la cadena que va desde el productor hasta el consumidor final.
10. La tercera sesión versó sobre los "Desafíos en la Organización Institucional para una Modernización Agrícola Incluyente y Sostenible", con una presentación a cargo de Carlos Pomareda (IICA), sobre "Nuevas Formas de Organización Institucional en la Agricultura de

América Latina y el Caribe", seguida de una presentación a cargo del Ministro de Agricultura del Perú, Ing. Absalón Vásquez, sobre el tema "Los más Recientes Cambios Institucionales en la Agricultura del Perú".

11. Pomareda, en su presentación, señaló la necesidad de considerar cuatro elementos básicos en el desarrollo de nuevas formas de organización: i) la consideración de que en las políticas para la agricultura se debe poner énfasis en las personas y organizaciones involucradas y no necesariamente en los productos; ii) la transnacionalización de la agricultura en ALC que obliga a considerar la participación de estos agentes en el proceso; iii) la transectorialización de la agricultura que obliga a considerarla como un sector ampliado que supera actividades en el espacio rural, y; iv) el proceso de "desmaterialización" del valor de los alimentos producto de la participación creciente del componente "servicios".

Por lo anterior, indicó, las instituciones del sector deberían orientarse más hacia el desarrollo de la agricultura ampliada y poner menos énfasis en el desarrollo rural; hay que reorientar instituciones y redefinir funciones como parte de la reforma del Estado y generar nuevos instrumentos para hacer política económica. Destacó la necesidad de renovar las relaciones entre el sector público y privado, de nuevos mecanismos de relación con el mercado y de un nuevo enfoque e instrumentos para la banca de fomento, ilustrando su exposición con ejemplos derivados de la realidad de otros países latinoamericanos.

12. En la exposición final, el Ministro Absalón Vásquez presentó los principales lineamientos de su política, que comprenden tanto el sustento de las reformas que se han realizado, como las acciones que guiarán su gestión futura. Asimismo, indicó que hay que introducir importantes reformas hacia el futuro, como las que permitan cambiar la mentalidad del productor agrario para que se desempeñe con éxito en el nuevo contexto y sin los apoyos tradicionales del Estado; redefinir el rol del Ministerio hacia un papel promotor, normador y orientador; apoyar el desarrollo de las organizaciones privadas y de los agentes económicos privados; revisar los compromisos internacionales; modificar los sistemas de crédito de fomento hacia instituciones de segundo piso; reorganizar las tareas de investigación y extensión. Finalmente, señaló la necesidad de proteger a ciertas actividades del agro, a fin de facilitar su tránsito hacia el cambio.
13. Los comentaristas coincidieron con la presentación de los expositores, señalando la dificultad para cambiar las instituciones y las políticas; la necesidad de tener reglas de juego claras en el comercio internacional, especialmente por la protección que brindan los países desarrollados a sus productos y por los efectos de las donaciones en los precios domésticos; así como la necesidad de articular un esfuerzo conjunto público-privado, para lo cual es necesario reforzar a las organizaciones gremiales; el imperativo de que el Estado corrija y atenúe las distorsiones en el mercado (especialmente aquellas derivadas de labores contrapuestas por entes gubernamentales y estructuras imperfectas; y, la necesidad de reforzar aspectos de información y del enfoque de cadenas agroalimentarias para mejorar la gestión empresarial.

14. Finalmente, se produjo un debate general del cual se derivan elementos de significación, tales como: la necesidad de otorgar un trato diferenciado a las actividades agrícolas de acuerdo con su capacidad de reconversión para lograr competitividad; la necesidad de que los organismos internacionales operen como promotores y moderadores de un diálogo sectorial; la necesidad de establecer foros de discusión sobre la realidad de la agricultura peruana y su interrelación con la industria; revisión de las políticas e instrumentos para el financiamiento agrario (tales como seguro agrario y fondos de garantía) y el establecimiento de mecanismos novedosos de regulación, que no repitan los errores del pasado.

# **Primera Sesión:**

## **LAS REFORMAS EN LA POLITICA ECONOMICA Y LA AGRICULTURA PERUANA**

---

### **1.1 CAMBIOS ESTRUCTURALES Y APERTURA EN EL PERU 1990/1991;** **Arturo Briceño, Consultor del IICA y USAID/Perú**

El objetivo de este trabajo es reseñar el proceso de apertura económica iniciado en el Perú por el gobierno del Ing. Alberto Fujimori y analizar sus perspectivas. Los cambios económicos iniciados en agosto de 1990 se enmarcan en dos grandes programas: (a) el Programa de Estabilización Macroeconómico (PEM), que busca corregir los desequilibrios de corto plazo de la economía, en especial la inflación, y (b) el Programa de Reformas Estructurales, de más largo alcance, orientado a cambiar la estructura productiva de la economía e insertarla en los circuitos internacionales del comercio, finanzas y la tecnología.

Aún cuando en la práctica es difícil separar los efectos de ambos programas, es importante hacerlo analíticamente, para tener una mejor comprensión de los alcances de cada uno y de sus interrelaciones en el corto y mediano plazo.

En julio de 1990 el principal problema económico del Perú era la hiperinflación, cuya tasa mensual alcanzó un promedio de 33% en los primeros cinco meses, elevándose luego a 43% y 63% en junio y julio, respectivamente.

La causa fundamental de este proceso inflacionario fue el sustantivo déficit fiscal de los últimos años, que pasó de 3.4% del PBI en el primer trimestre de 1989 a 8.9% en el segundo trimestre de 1990. Este déficit, que generó un exceso de demanda agregada en la economía, fue financiado en su casi totalidad por emisión monetaria.

Una característica central del período previo a la estabilización fue el deterioro de los principales precios relativos macroeconómicos: el tipo de cambio, los salarios y los precios y tarifas del sector público.

Los sueldos y salarios reales también iniciaron un descenso hacia fines de 1988. A pesar de los mecanismos de indexación y el acortamiento de la vigencia de los contratos nominales, la remuneración real promedio registró una disminución de 30% entre julio de 1985 y el segundo trimestre de 1990.

Aunque la producción creció en el primer semestre de 1990, éste fue un crecimiento de tipo especulativo de muy corto plazo, dependiente de la rapidez con que se agotasen las reservas internacionales, hecho que justamente sucedería a mediados de año. Dicha reactivación económica, iniciada en setiembre de 1989 y agotada en junio de 1990, fue motivada por intereses políticos electorales del partido aprista, y buscaba revertir la recesión que se había experimentado en los tres primeros trimestres de 1989.

La estrategia de este último experimento de reactivación "heterodoxa" del régimen aprista consistió en gastar en la importación de bienes y servicios productivos los últimos US\$650 millones de reservas internacionales netas acumuladas hasta entonces, incluyendo el saldo de deudas externas no pagadas.

Esa estrategia logró revertir en cierta medida la recesión en algunos sectores económicos, en especial el manufacturero. Sin embargo, la agricultura se vió afectada negativamente por las indiscriminadas importaciones de alimentos, que perjudicaron severamente los ingresos de los productores de arroz, maíz y carnes.

En julio de 1990, el sistema tributario peruano se encontraba colapsado. La presión tributaria había caído a 4% del PBI, mientras entre 1970 y 1986 dicha proporción fluctuó entre 11 y 17%. Los factores que explican esta situación son de carácter coyuntural y estructural: el deterioro inflacionario de la recaudación real, la inconveniencia de una estructura tributaria dependiente de eventuales auges de exportaciones, la creciente informalización de las actividades productivas y el aumento de la evasión tributaria.

El principal objetivo de las autoridades económicas que asumieron la conducción en julio de 1990 fue eliminar la hiperinflación. Aún cuando según el discurso político hasta antes del 8 de agosto de 1990, día del anuncio del paquete de medidas para lograr la estabilización, se iba a controlar la inflación mediante medidas moderadas de política económica, en la práctica el PEM consistió en drásticas medidas de ajuste.

El principal mecanismo del programa anti-inflacionario ha sido la reducción de la demanda agregada. Ello se debía conseguir mediante un drástico control monetario vía la restricción del crédito y de la capacidad adquisitiva de los consumidores a través de la reducción de salarios reales.

La política fiscal buscó equilibrar las finanzas públicas para poder cortar la presión que ejercían las necesidades de financiamiento monetario. La reducción del déficit fiscal se lograría mediante un incremento de los ingresos y una austera política del gasto público.

El PEM ha dejado el tipo de cambio como una variable parcialmente endógena del sistema, al adoptarse un esquema de flotación administrada o sucia. Este régimen cambiario es una modalidad intermedia entre un régimen de libre flotación y uno de tipo de cambio fijo: el BCR sólo interviene en el mercado a través de operaciones de compra y venta de moneda extranjera, haciéndolo solamente para influir en alguna medida en la evolución del tipo de cambio nominal, para hacerla coherente con las metas monetarias y de precios del programa.

Paralelamente al programa de estabilización macro-económica, se inició un conjunto de reformas estructurales para cambiar el marco institucional del sector público y el funcionamiento de los distintos mercados e instituciones económicas privadas. Esas reformas pueden ser agrupadas en dos áreas: reformas del Estado y reformas económicas. Al primer grupo corresponden los importantes cambios en el papel del Estado en la economía. Al segundo, las reformas del comercio exterior, que buscan la liberalización comercial y las reformas en el funcionamiento de los distintos mercados de factores y de bienes y servicios.

En el marco institucional del sector público se puede distinguir las reformas en el funcionamiento del Gobierno Central y aquellas relacionadas a la actividad empresarial del Estado. Con ellas, el Gobierno ha realizado cambios en materia tributaria, eliminando la mayor parte de los monopolios públicos e iniciando el proceso de desburocratización y redimensionamiento del aparato Estatal.

Buscando perfeccionar y simplificar el sistema tributario, el Gobierno promulgó el histórico DL 617-90 del 30/11/90, que redujo el número de impuestos de 34 a 7. De acuerdo a este decreto legislativo, se derogaron a partir de enero de 1991 todas las normas legales anteriores referentes a tributación, aún cuando su recaudación haya sido destinada a un fin específico.

El Gobierno inició el proceso de privatización, reestructuración y reordenamiento de la actividad empresarial del Estado con la eliminación del monopolio estatal en gran parte de las actividades públicas. La meta inicial era transferir al sector privado 23 de las 186 empresas estatales que representan menos del 2% del valor de los activos de propiedad del Estado y menos del 3% del empleo generado por el total de empresas públicas.

Con la finalidad de promover el desarrollo y acorde con la estrategia liberal, el gobierno ha implementado una profunda reforma económica en el país, buscando reducir los excesivos niveles de reglamentación que afectan a los distintos mercados de bienes, servicios y de factores de producción. En especial, se ha liberalizado el comercio exterior e interior.

La interpretación de las nuevas autoridades fue que una de las causas del crecimiento desequilibrado e insuficiente del Perú eran las barreras al comercio exterior. Dichas barreras habían permitido el desarrollo de sectores ineficientes y sobreprotegidos fortaleciendo estructuras de competencia imperfecta al interior de toda la economía.

Por lo tanto, uno de los requisitos para elevar la eficiencia de la economía y obtener un crecimiento sostenido en el tiempo, era liberalizar el comercio exterior.

En marzo de 1991, la nueva administración económica profundizó la reforma arancelaria, al reducir los aranceles a sólo dos niveles. Las partidas anteriormente gravadas con una tasa de 25% pasaron a una de 15%, mientras que las gravadas con una tasa de 50% pasaron a 25%. Ello hizo que sólo el 18% del universo arancelario quedara gravado con una tasa de 25%, pasando a 17% la tasa arancelaria promedio ponderada por el nivel de producción.

Las políticas económicas aplicadas desde agosto de 1990 privilegiaron la importación, relegando a un segundo plano el estímulo a la exportación, al menos en el corto plazo. Ello respondió a tres razones principales. Primero, la apreciación real de la moneda y el incremento de las tasas de interés causados por el programa de estabilización hicieron que parte del costo recesivo incidiera sobre el sector exportador. Segundo, cualquier esquema compensatorio de subsidios al sector exportador hubiera generado una seria inconsistencia y un problema de credibilidad al programa de estabilización, haciendo peligrar también las reformas estructurales. Tercero, las autoridades económicas creían que la liberalización de las importaciones reduciría por sí misma cualquier sesgo antiexportador de las reformas.

La performance macro-económica del Perú entre agosto de 1990 y noviembre de 1991, fecha en que se ha realizado esta evaluación, es resultado tanto del programa de estabilización como de los impactos de corto plazo de las reformas estructurales implementadas, casi simultáneamente en el país. Por lo tanto, en el análisis de los resultados en los diversos frentes no siempre será posible deslindar los efectos de uno u otro.

La mayor parte del período examinado ha estado caracterizado por la presencia de altas tasas de interés en términos reales, muy por encima de las tasas internacionales. Esto ha sido resultado de las fluctuaciones en los saldos reales de dinero.

Hay consenso entre los economistas respecto a la existencia de un retraso cambiario o una apreciación real de la moneda en el Perú, aún cuando no hay acuerdo en cuanto a su magnitud.

Los factores que explicarían esta apreciación serían: (1) la afluencia de capitales externos de corto plazo ("capitales golondrina") a partir de marzo de 1991; (2) la continua afluencia de los dólares del narcotráfico; y finalmente (3) la reducción de los impuestos al comercio exterior a raíz de la liberalización comercial.

La apertura comercial redujo el nivel general y los grados de protección a los distintos sectores transables de la economía. A nivel conceptual, la reducción arancelaria, unida a un tipo de cambio nominal constante, debió provocar una convergencia de los precios domésticos hacia los internacionales, cumpliéndose así la ley económica de un solo precio. Sin embargo, eso no ha sucedido en el corto plazo en la economía peruana, debido a la existencia de oligopolios y otros factores distorsionantes.

En el largo plazo se espera que la apertura comercial, combinada con un tipo de cambio real de equilibrio, estimule una reasignación de los recursos de la economía hacia las exportaciones. Sin embargo, en tanto la movilidad de factores sea insuficiente y persistan las distorsiones en los diferentes mercados, el costo de la apertura para la economía en el corto plazo puede ser insostenible.

Coherentemente con la liberalización cambiaria y buscando alcanzar metas antinflacionarias, se ha permitido que el tipo de cambio nominal se eleve mucho menos que el nivel de precios, generándose así una apreciación real de la moneda, disminuyendo en demasía la protección a las actividades domésticas. Esta situación hace peligrar no sólo la viabilidad de las reformas estructurales, por sus efectos negativos sobre el sector exportador, sino también amenaza la continuidad del propio programa de estabilización.

¿Cómo elevar el tipo de cambio real? Al parecer la única manera de hacerlo, guardando consistencia con los lineamientos globales del programa de estabilización, es transfiriendo recursos fiscales del Tesoro al BCR para que éste intervenga en el mercado cambiario. Eso implica generar previamente un superávit en las finanzas públicas, para lo cual es necesario elevar la presión tributaria del nivel actual de 8%, uno de los más bajos en el mundo, a por lo menos 12%, meta a la cual las autoridades económicas han pretendido llegar infructuosamente. Elevar la presión tributaria en el corto plazo, requiere al menos recuperar la base tributaria de hace 10 años, mejorar aún más la administración tributaria y aumentar las penalidades a la evasión.

El éxito de la liberalización comercial depende de un necesario proceso de flexibilización, que debe ser extendido a los mercados de factores de producción: capital, trabajo, tierra y recursos naturales, etc. Este levantamiento de las distorsiones y rigideces en los principales mercados debe acelerarse, para evitar mayores costos a los sectores productivos. Debe procurarse una mayor movilidad de factores, para permitir una reasignación eficiente de recursos en actividades que tengan ventajas comparativas.

La flexibilización de cada mercado implica tener presente sus estructuras imperfectas, sus particularidades y sus interrelaciones. Se ha observado en diferentes experiencias de liberalización comercial que las estructuras monopólicas u oligopólicas en la comercialización o en los servicios son tan dañinas como las existentes en la producción de bienes. Un ejemplo claro lo constituye la actividad bancaria en el país, cuyos representantes suelen anunciar públicamente los acuerdos del cartel de bancos para la fijación de tasas de interés; el resultado es un elevado diferencial entre las tasas activas y pasivas en el sistema bancario. La Ley Anti-Monopolio resulta así clave para evitar conductas oligopólicas o monopólicas.

La rápida liberalización comercial y la aplicación de un drástico programa de estabilización, probablemente, han empeorado la distribución del ingreso en el país, al menos en el corto plazo. Una primera fuente generadora de desigualdades es el hecho que, a pesar de la ampliación de posibilidades de negocios que implica la apertura, las nuevas importaciones y exportaciones de muchos bienes requieren de cierta infraestructura de comercialización y distribución, la cual toma algún tiempo para implementarse. Esta situación beneficia innecesariamente a aquéllos que en estos momentos sí la poseen y que, en la mayoría de casos son los mismos tradicionales agentes oligopólicos en la producción local.

Por otro lado, en el proceso de cambios estructurales la distribución funcional del ingreso empeora para aquellos factores o agentes productivos que tienen poca movilidad.

El programa de estabilización también ha deteriorado la distribución del ingreso, al reducir la capacidad adquisitiva de los salarios y el nivel de empleo, al mismo tiempo que ha aumentado el subempleo.

En el largo plazo, la liberalización comercial deberá equilibrar la balanza de pagos del país. Sin embargo, en el corto plazo puede causar problemas, tanto en la balanza comercial como en la balanza de capitales.

En cuanto a la balanza de capitales, es conveniente tener algún tipo de control sobre la afluencia de capitales de corto plazo ("capitales golondrina"), para evitar problemas adicionales en la evolución del tipo de cambio real. En este sentido puede ser oportuno incluir medidas como un impuesto al flujo temporal de capitales de corto plazo desde el exterior, el aumento de los encajes bancarios para los depósitos en moneda extranjera o la disminución de los intereses que se les paga.

## **1.2 LA APERTURA ECONOMICA Y EL SECTOR AGROPECUARIO PERUANO; Geoffrey Cannock, Gerente Técnico de FUNDEAGRO**

La aplicación del programa de estabilización enfrentó un ambiente desfavorable en la agricultura, originada por choques exógenos y por los efectos de la política económica del gobierno anterior.

La experiencia del programa de estabilización confirma la influencia preponderante de las condiciones macro-económicas sobre las variables sectoriales: la evolución de los precios claves de la economía tales como tasa de interés, tasa de cambio y remuneraciones así como la menor liquidez real, afectó el desempeño sectorial.

El objetivo primordial de las reformas sectoriales ha sido aumentar la eficiencia económica del sector. En este sentido, se han establecido un conjunto de medidas que mejoraron sustancialmente la protección efectiva del sector y los incentivos micro-económicos a los agricultores, especialmente:

- El establecimiento de una estructura arancelaria relativamente uniforme, donde el sector agropecuario posee una protección efectiva positiva y donde se han eliminado las exoneraciones arancelarias a los alimentos importados.
- La implementación de una política respecto a las donaciones de alimentos.
- Por primera vez y únicamente para el sector agropecuario, la aplicación de un mecanismo de aranceles variables de acuerdo a los cambios en los precios internacionales, con el fin de estabilizar el precio mínimo de internamiento. La metodología aplicada en la determinación de los derechos específicos ha anclado, en la práctica, los precios relativos de los alimentos.
- Que los precios en los mercados de productos e insumos agropecuarios -incluido el crédito- se establezcan de acuerdo a la oferta y la demanda. Sin embargo, se constata desviaciones importantes entre precios y costos marginales en los casos de la tarifa de agua -por dificultades administrativas- y la energía por el impuesto selectivo al consumo. En menor medida la tasa de interés también está distorsionada por el impuesto selectivo al consumo.
- La imposición del Impuesto General a las Ventas a un conjunto importante de alimentos.
- Un cambio en la estructura de los mercados de alimentos e insumos agropecuarios con fines de fomentar la competencia, eliminándose la exclusividad del Estado en la comercialización externa de alimentos; liberalizándose el mercado de plaguicidas y de vacunas de las protecciones que tenían al amparo de normas engorrosas de calificación para entrar al mercado; eliminándose también los controles fitosanitarios previos a las importaciones y el control del transporte de alimentos en las garitas.
- A nivel macro-económico, se establece la "Ley Antimonopolio". Por lo tanto, la economía en su conjunto y la agricultura en particular, se están transformando de una economía donde los agentes económicos buscan el logro de rentas procedentes de la protección selectiva, hacia una basada en buscar la mejor asignación de recursos.

- Se ha fomentado la consolidación de un mercado de tierras, derogándose casi en su totalidad la Ley de Reforma Agraria. Se ha flexibilizado el límite máximo de la tenencia de tierras; se permite que empresas jurídicas sean propietarias de tierras; promoviéndose también la inversión en tierras eriazas y se precisa la posibilidad de hipotecar la tierra.
- Se restringe y prohíbe el uso de ciertos plaguicidas caracterizados por sus efectos perjudiciales sobre el medio ambiente. El Perú era el único país en América Latina donde prevalecía un uso irrestricto de plaguicidas. Asimismo, la dación del Código del Medio Ambiente, si bien ha adolecido de imperfecciones, constituye un paso concreto hacia el mejor uso de nuestros recursos naturales y protección del medio ambiente.

La liberalización de la política comercial ha impulsado los mecanismos de integración económica, al tornar relevantes los niveles arancelarios. El Perú ha dado pasos importantes en los procesos de integración económica, especialmente con el Pacto Andino. Sin embargo, existen discrepancias al interior del gobierno y del sector privado sobre la conveniencia de seguir con el esquema de integración con el Grupo Andino. En este sentido, el programa de estabilización y de reformas económicas que propende a una apertura más generalizada, tendría prioridad sobre los esquemas de integración.

Se ha logrado eliminar la discriminación intersectorial en contra del campo, aunque persiste una desprotección para los bienes transables de la economía por la sobrevaluación cambiaria. Cabe destacar que la intervención del Estado sobre la formación de los precios de los alimentos importados es realizada indirectamente, a través de instrumentos que afectan precios relativos, eliminándose el manejo vía cantidades, con lo cual la agricultura peruana está más interrelacionada con los mercados internacionales de alimentos e insumos agropecuarios.

El sector agropecuario ha sido pionero en los cambios estructurales respecto a otros sectores económicos. Sin embargo, es probablemente el sector que muestra los mayores casos de acciones inconsistentes con el programa general del gobierno, como la "guerra de la leche", la suspensión de las preferencias arancelarias, la dolarización de la deuda y la sobretasa de 2% a las carnes importadas para contribuir al fondo de desarrollo ganadero.

Los términos de intercambio intersectoriales agricultura-industria dan signos de estabilidad luego de experimentar una sustancial reducción, ya que los precios relativos de los alimentos han caído respecto al resto de la economía en un 20%. Sin embargo, los precios en chacra muestran una tendencia declinante, mostrando una pérdida acumulada mayor al 40% desde enero de 1990. Si bien algunos insumos importantes como los fertilizantes y los pesticidas han experimentado reducciones en su precios reales, el incremento del costo del crédito ha afectado sensiblemente los costos totales de producción.

El valor bruto de la producción del sector agropecuario ha decrecido en 12% en el período enero-setiembre 1991 respecto al mismo período del año anterior, en función de los cambios en precios y cantidades. Los rendimientos, en general, se han reducido, excepto la recuperación de aquéllos que fueron afectados por la sequía de la campaña 1989-90. La única variable sectorial que muestra resultados positivos es la balanza comercial agropecuaria, pero debido principalmente a una reducción en las importaciones y no al aumento de exportaciones.

Luego del primer año del programa de estabilización, aún los agricultores no reciben señales claras sobre qué cambios realizar en sus cédulas de cultivos. Los cultivos transables han experimentado una caída en sus precios relativos a los no transables durante 1991 y las decisiones de siembras fueron consistentes con esta evolución de los precios relativos.

La aplicación simultánea del programa de ajuste y de las reformas estructurales dificultan la evaluación de los impactos de cada una de ellas. Existen indicios para sostener que - con excepción de las reformas comerciales - los efectos sobre las variables resultado se han originado principalmente por la aplicación del programa de estabilización. Por ejemplo, el mercado de tierras no registra mayor dinamismo, luego de la dación de los dispositivos legales en marzo y agosto de 1991.

En la evaluación de cualquier política económica, no sólo interesan los resultados económicos logrados en el corto plazo, sino además es importante que ella sea sostenible en el tiempo.

Si bien las políticas pueden catalogarse como correctas, sus beneficios pueden demorar en materializarse, con lo cual el programa podría tornarse inviable. Si los resultados sectoriales de la campaña 1990/91 se siguen repitiendo, obviamente no se puede esperar que tales políticas sean sostenibles. Los aspectos críticos del programa en el sector agropecuario son la caída de los precios reales en chacra y la poca disponibilidad de crédito.

Probablemente las variables sectoriales mejoren para la campaña 93-94. El crédito real debe aumentar a medida que haya mayor liquidez en la economía y se pueda captar así mayores depósitos del público; que se cobren tasas de interés reales y al mismo tiempo que se reduzcan los costos de intermediación. Los precios, probablemente mejoren al haberse eliminado la discriminación en contra de la agricultura y haberse implantado las sobretasas arancelarias compensatorias. Sin embargo, la inestabilidad institucional respecto al crédito agropecuario puede ser un grave factor en contra de la recuperación del mismo.

Aún no se ha logrado implementar adecuadamente las políticas de distribución del ingreso, porque las restricciones fiscales no han posibilitado mayores acciones al respecto.

La inversión pública sectorial es mínima en ese campo y las acciones sectoriales del Programa de Compensación y Desarrollo Social se han limitado a pequeños proyectos de poco impacto. El proceso de transferencia de funciones, personal y diversos recursos a las regiones no ha mostrado avances significativos. Algunos aspectos distributivos muy puntuales son la venta y/o traspaso de activos a los productores tales como la infraestructura de comercialización de ECASA en la Selva, la entrega de los hatos de vicuñas y guanacos en custodia y usufructo a las comunidades campesinas y a las empresas campesinas asociativas que se encuentren en sus tierras. Los alcances del Convenio sobre la Política de Control de Drogas y Desarrollo Alternativo, podría tener impactos regionales significativos.

No existe una política de incentivos especiales para las regiones, aunque se ha respetado, hasta el momento, las exoneraciones tributarias y los acuerdos comerciales para la Selva. Asimismo, es posible evitar que el proceso de regionalización origine "elefantes blancos", si es que en el financiamiento de cualquier proyecto intervengan fondos no sólo del gobierno central, sino

también de los gobiernos regionales y locales y de los beneficiarios de los proyectos, para así tener un mejor cuidado en la identificación e implementación de ellos. Actualmente, es racional presionar por "elefantes blancos", debido a que los que solicitan los recursos no ofrecen una contraparte significativa. Es decir, cualquier proyecto financiado con los recursos del resto del país es rentable para la región pero no para la sociedad.

Uno de los aspectos que está careciendo el actual programa es la falta de concreción del apoyo financiero internacional. La situación del sector agropecuario sería probablemente distinta si se hubiese obtenido anteriormente recursos externos para evitar que el crédito agrario no disminuya en las proporciones verificadas.

Otro elemento clave que podría haber contado con el apoyo externo es el desarrollo institucional, no sólo respecto a entidades, sino además a los mecanismos que definen las reglas de juego entre los agentes económicos. La política de libre mercado y la implementación de las reformas estructurales, demandan el desarrollo de mecanismos que reemplacen las funciones que antes cumplía el Estado.

Si bien han habido decisiones de política expresadas en la dación de normas legales, es mucho más difícil gerenciar los cambios que estas medidas implican. Con frecuencia se asume una adecuada gestión en las políticas, cuando precisamente ésta es una de las carencias más importantes.

Los gremios del sector privado representados en la Organización Nacional Agraria han apoyado en general al programa de gobierno y las políticas sectoriales, pero otras organizaciones agrarias han asumido una postura crítica ante las políticas establecidas.

Igualmente, se ha constatado un cambio en el rol de las Juntas de Productores, pues se les ha quitado las facultades de regular sobre comercio exterior e interior y de establecer precios. Por eso, muchas de las políticas materia de negociación entre el sector público y el privado no existen. Sin embargo, las mismas reformas económicas que han dado las condiciones para concertar sobre un distinto conjunto de políticas y las funciones de brindar servicios directos a los productores, cobrarán mayor importancia para los gremios.

Se ha iniciado un proceso de privatización de algunas instituciones del sector público agrario. Asimismo, los costos de transacción para el sector privado se han reducido, mediante simplificaciones administrativas en diversas actividades. Sin embargo, la capacidad operativa del sector público agrario para atender a los requerimientos de la apertura y cumplir con distintas funciones, especialmente a nivel regional, es a todas luces insuficiente.

## **Recomendaciones**

Otorgar mayor énfasis a aspectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de producción agropecuaria en el mediano plazo, dando énfasis a las acciones de extensión, investigación e inversión pública.

Es necesario fomentar la institucionalización de acciones en aspectos tales como la bolsa de productos agropecuarios, sistemas de información para la toma de decisiones de los productores, normas de calidad, mecanismos de control sanitario a las importaciones y mercado de tierras, entre otros.

Si se desea que el Perú logre insertarse en la economía internacional con aceptables niveles de competitividad, hay que contar con una fuerte gerencia en las políticas y reformas estructurales. Por tanto, es imprescindible aumentar la eficiencia del aparato institucional del Estado. Redefinir las funciones del sector público agrario, especialmente respecto a la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI).

A continuación se presentan algunas recomendaciones puntuales sobre algunos aspectos de política sectorial.

### **Política Comercial Agropecuaria**

Mejorar el sistema de estadística agropecuaria, mediante el manejo de datos sobre variables como siembras, cosechas, precio, comercio exterior y agroindustria; sin que el registro se convierta en un mecanismo pararancelario. Estas estadísticas son sumamente útiles en la toma de decisiones del sector privado y para los gestores de la política agraria.

Involucrar al sector privado en la discusión y definición de las estrategias y prioridades del sector respecto a los diversos procesos de integración económica que se han ido formando.

Renegociar las preferencias arancelarias sectoriales otorgadas en los convenios internacionales, para tratar de lograr preferencias en rubros donde realmente sea posible competir en los mercados internacionales. Esto requiere por lo menos un organismo coordinador del sector privado agropecuario y agroindustrial, para que el Viceministerio de Integración y la Cancillería puedan tener mejores elementos de juicio en las negociaciones de las preferencias arancelarias.

Eliminar las restricciones tecnológicas a los insumos lácteos y reemplazarlo por un mecanismo más transparente.

Implementar instrumentos compensatorios más racionales, transparentes y adecuados para proteger al sector agrario de los subsidios externos, de tal manera que la franja de precios funcione sólo como mecanismo de estabilización de precios. Asimismo, es necesario introducir el "precio techo" de la franja para conceder rebajas arancelarias en la eventualidad que los precios internacionales aumenten.

Incluir carnes rojas, aceites y frutas en la protección ofrecida por tales mecanismos.

Evaluar los impactos del arancel externo común y de la armonización de políticas en el Grupo Andino.

Eliminar el impuesto a las exportaciones tradicionales agropecuarias, que aún grava al azúcar, algodón, café y lana, en 5% sobre el valor FOB.

**Eliminar la sobretasa de 2% a las importaciones de carnes, menudencias y productos lácteos.**

### **Política Tributaria**

**Excluir a la tierra y demás bienes dedicados a la producción agraria del patrimonio personal gravable.**

**No sujetar la actividad agraria a impuestos de emergencia o extraordinarios, mientras el sector no se reactive.**

**Exonerar del Impuesto Selectivo al Consumo a los intereses y servicios financieros.**

**Reducir la tasa del Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles, debido a la considerable pérdida de eficiencia social que genera la gran distorsión de imponer una tasa del 134%.**

### **Política Crediticia**

**Definir a la brevedad posible el futuro del Banco Agrario, cualquiera sea la decisión final y redefinir la política respecto a los préstamos otorgados por el Banco y sus fuentes de recursos.**

**Facilitar el flujo de recursos crediticios al agro, especialmente para la inversión.**

### **Política de Precios**

**Mantener la posibilidad de ofrecer precios de garantía para casos excepcionales, siempre que estén financiados con recursos reales.**

### **Tenencias de Tierras**

**Complementar la legislación sobre inversiones en tierras eriazas con la creación de un sistema que provea crédito para su habilitación. Por ejemplo, en el caso chileno se licitan fondos públicos para subsidiar hasta el 75% de las obras de irrigación, las cuales son realizadas por el sector privado.**

**Es inconveniente eliminar la prohibición de venta del área adjudicada hasta que se haya desarrollado el 50% de las obras. Asimismo, es aconsejable rehabilitar legalmente instituciones como la aparcería.**

### **Inversión Pública**

**Diseñar mecanismos para que no se desperdicie la capacidad instalada de las empresas estatales en almacenamiento, transporte, etc., mientras ellas no sean privatizadas, evitándose así una sobre-inversión en el sector privado en estas mismas actividades.**

**Establecer formas operativas que permitan la participación conjunta del gobierno central, los gobiernos regionales, los capitales privados y los propios beneficiarios, en el diseño y financiamiento de inversiones regionales.**

### **1.3 PERSPECTIVAS DE LA EVOLUCION DE LA AGRICULTURA PERUANA; Jorge Tello, Consultor IICA.**

El presente trabajo tiene por objeto identificar cuáles son las perspectivas de la agricultura peruana para los próximos años, en el marco de los cambios que se vienen efectuando en la economía peruana y en el sector agropecuario.

El estudio ha sido dividido en dos partes. En la primera se presenta un recuento de las políticas macro-económicas y sectoriales que se han aplicado desde agosto de 1990 a diciembre de 1992, y el efecto que han tenido sobre los agregados económicos y el sector agropecuario.

En la segunda parte se presenta lo concerniente a las perspectivas que tiene la agricultura para los próximos años, al cual me voy a referir.

En el entorno internacional los procesos de globalización de las economías, de liberalización e integración comercial en marcha imponen una nueva dinámica y plantean serios desafíos a nuestros países para la presente década.

A continuación se reseñan algunos acontecimientos relevantes del entorno internacional, de naturaleza comercial, cuya evolución y desenlace tendrá efectos importantes sobre la agricultura mundial, subregional y nacional para los próximos años.

Uno de estos acontecimientos, quizás el más importante de los últimos años, está referido a la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, con referencia al comercio agrícola, que hasta la fecha no ha logrado resultados significativos en materia de liberalización del comercio mundial. En diciembre de 1991, la Secretaría preparó un proyecto de Acta Final de la Ronda donde se plantea reducir parcialmente los niveles de protección y las subvenciones a los productos agropecuarios durante un período de seis años (1993-1999).

Los compromisos propuestos se agrupan en tres áreas de política:

- Protección en frontera, donde se plantea reducir en un 36% los derechos de aduana.
- Ayudas internas, que se agrupan en dos tipos, las sujetas y las no sujetas a reducción. Las primeras serán reducidas en un 20%.
- Subvenciones a la exportación, estas también se clasifican en las sujetas y no sujetas a reducción. Las primeras serán reducidas en un 36% en términos de su valor y en un 24% en términos de las cantidades exportadas con subsidios.

Sin embargo, después de seis años de negociaciones, el hecho de no haber alcanzado acuerdos concretos ha originado conflictos comerciales entre algunos países. Así, a inicios de noviembre de 1992, Estados Unidos decidió imponer medidas restrictivas para el comercio agropecuario (tasas arancelarias en un orden del 200%) al ingreso de 250 productos agroindustriales procedentes de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Si bien esto motivó una rápida intervención de los negociadores para evitar las consecuencias de una guerra comercial, lo que en realidad se estaría buscando es continuar con las negociaciones en el seno del GATT para llegar a acuerdos sobre la reducción de subsidios a la agricultura de la CEE. Se espera, sin embargo, que los resultados que se obtengan en dicha reunión se traduzcan en una mayor liberalización del comercio mundial de productos agropecuarios.

Otro acontecimiento importante lo constituye el hecho que la Comunidad Europea, en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias para apoyar la lucha antidrogas, haya otorgado a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú preferencias comerciales para que ingresen una amplia gama de productos de estos países a su mercado, por un período de cuatro años (1991-1994).

Sin embargo, a pesar de constituir oportunidades excepcionales para el comercio internacional, después de dos años de la iniciativa europea no se registran incrementos importantes en el flujo de las exportaciones peruanas, lo que pone de manifiesto una escasa capacidad de respuesta del sector público y privado a iniciativas de esta naturaleza.

El North American Free Trade Agreement (NAFTA), como parte de la Iniciativa para las Américas, constituye otro hecho de enorme trascendencia para el comercio internacional, en cuyo marco se suscribió el tratado de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, el cual entrará en vigencia en 1994 y contempla una eliminación gradual de los aranceles en un período de 15 años.

La relevancia de este acuerdo debe ser dimensionado tomando en consideración que, simultáneamente, Estados Unidos también en el marco de la Iniciativa para las Américas, viene promoviendo acuerdos comerciales con algunos países de la región, mientras que México adelanta negociaciones con Colombia y Venezuela en el Grupo de los Tres, lo cual necesariamente debe repercutir en el comercio agrícola regional.

Con respecto a los productos básicos (café, azúcar, banano, cacao, etc.) los mercados mundiales no registran signos de recuperación desde la década pasada. De un lado, los precios tienen una tendencia decreciente en la mayoría de los productos y, de otro lado, los Convenios Internacionales de Productos Básicos continúan en crisis.

En tal sentido no se vislumbran buenas perspectivas para los productos básicos. En la medida que no se actualicen los Convenios y se restablezcan las cuotas, se mantendrán los mercados libres para estos productos y, con algunas excepciones, la tendencia de los precios seguirá siendo declinante.

A pesar de la dinámica existente en el entorno internacional, a través de los avances que se registran en los procesos de apertura y los compromisos que se asumen vía acuerdos comerciales, las perspectivas de liberalización del comercio agrícola mundial no son buenas.

Hay otros elementos no comerciales, en el entorno internacional, que tendrán influencia sobre el comercio agrícola mundial como el medio ambiente y la sostenibilidad, el desarrollo tecnológico, la deuda externa, entre otros. Así, por ejemplo, si el tema de la agricultura sostenible, que significa el desarrollo de la agricultura manteniendo la capacidad productiva de los recursos a través del tiempo, logra tener acogida, puede llevar a un cambio en las prioridades de los países. Estados Unidos, por mencionar un caso, puede decidir no seguir sustentando precios de productos que deterioran sus recursos, entonces un resultado sería una contracción de la producción agropecuaria en ese país, lo cual redundaría en mayores posibilidades de expansión para la agricultura de nuestros países.

En el plano subregional, el acontecimiento más importante para nuestro país fue la aprobación de la Decisión 321, mediante la cual el Perú decidió postergar su participación en el acuerdo de libre comercio que asumieron los otros países suscriptores del Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, al amparo de lo señalado en el artículo tercero de dicha Decisión, el Perú ha negociado acuerdos bilaterales con Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, para liberalizar el comercio de algunos productos hasta diciembre de 1993.

A su vez los países miembros en el marco de diferentes acuerdos comerciales (Colombia y Venezuela con México en el Grupo de los Tres, Ecuador con México, Bolivia en MERCOSUR, entre otros) asumirán mayores compromisos en la medida que sus intereses comerciales trasciendan los del proceso de integración, por lo que el éxito o fracaso del Pacto Andino dependerá de lo que pase en otras instancias de negociación comercial.

En este escenario, no sería extraño que los acuerdos comerciales que ha suscrito el Perú con los otros países del Grupo Andino sean una medida transitoria para luego decidir su alejamiento definitivo.

Estas señales del entorno internacional deben ser tomadas en consideración para el diseño de políticas económicas y sectoriales y para su adecuación en caso sea necesario.

En cuanto a la economía nacional, el programa económico todavía no ha logrado corregir algunos de los problemas que presentaba la economía en julio de 1990. Aún se observan distorsiones importantes en algunas variables macro-económicas como el atraso del tipo de cambio, las elevadas tasas de interés, tarifas públicas muy altas, salario real deprimido y un elevado déficit en la balanza de cuenta corriente. Asimismo, la magnitud de la crisis recesiva que registra el aparato productivo ha llevado a un consenso en la necesidad de aplicar algunas medidas correctivas.

A pesar de que no se hace mención a la forma en que serán resueltos estos problemas, recientemente se han dado a conocer los lineamientos generales del programa económico para 1993-1995 donde se prevé cual será el escenario macroeconómico para los próximos años.

Las metas del programa se sustentan en los acuerdos que tiene el Perú con el FMI y la Banca Multilateral, lo cual significa que se inyectarán recursos a la economía y contribuirán a la reactivación y al control de algunas variables económicas. Sin embargo, no se ha hecho referencia explícita a la aplicación de medidas específicas de política económica para corregir los problemas existentes ni la forma en que serán alcanzadas dichas metas. Esto hace suponer que el programa

actual se mantendrá vigente en sus grandes líneas y que no habrán cambios sustanciales en su naturaleza, pero será flexibilizado para poner atención en medidas que posibiliten la reactivación de la economía en los próximos años, sin descuidar las metas de estabilidad macro-económica.

Con el escenario internacional y nacional descrito, con base en los supuestos mencionados anteriormente, a continuación se presenta una aproximación de lo que podría constituir las perspectivas de la agricultura peruana para los próximos años.

El programa económico de estabilización y de reformas estructurales está diseñado para lograr estabilidad macro-económica (corto plazo) y mejorar los niveles de eficiencia y productividad en la economía (largo plazo). Este escenario macro-económico debe conducir a una transformación del aparato productivo y al desarrollo de una agricultura moderna y competitiva con elevados niveles de rentabilidad.

Durante las últimas tres campañas, la agricultura ha enfrentado factores adversos que han contribuido a una mala performance del sector. En la campaña 1990-91 los precios fueron muy bajos, en la campaña 1991-92 el problema fue el Fenómeno del Niño, en la presente campaña además del problema de financiamiento, también se presentan algunas alteraciones climatológicas (falta de agua en la Costa y retraso de las lluvias en la Sierra).

La reactivación puede ser lograda asignando mayores factores de producción a la agricultura (de preferencia capital), pero también elevando la demanda por este tipo de productos (vía tipo de cambio e ingresos). La Ley de Reactivación que promulgó el gobierno tuvo ese propósito pero, según los agricultores, hasta la fecha no ha tenido el efecto esperado y en verdad no ha logrado reactivar el sector.

Otra manera de enfrentar el problema de rentabilidad es a través de la diversificación de cultivos. Por ejemplo producir cultivos para exportación.

Con respecto a la evolución de la producción agropecuaria en los próximos años, si bien se espera una reactivación de la economía, ésta no tendrá efectos importantes en la agricultura, debido a que por un lado la campaña 92-93 enfrenta serias dificultades (financiamiento, clima) y ya se encuentra a mitad de camino lo que no dejaría muchas posibilidades de reacción inmediata. De otro lado, un incremento de la demanda se traducirá en una mayor colocación de productos importados debido a los elevados stocks que existen, en este momento, en el mercado. En todo caso, podría haber perspectivas alentadoras para la siguiente campaña.

En el caso de la agricultura comercial seguirá siendo gobernada por la demanda externa, y con el escenario internacional descrito, es probable que en el corto plazo no se observen cambios importantes.

Por el lado de la economía campesina el futuro es más incierto, no hay claridad sobre lo que pasará con este subsector, sin embargo se considera que aquéllos que tengan presencia en el mercado externo (cochinilla, lanas, kiwicha, madera) entrarán a la dinámica de la agricultura comercial. El resto continuará produciendo para el autoconsumo.

La desocupación y la caída de los salarios reales limitará las posibilidades de los campesinos de obtener ingresos complementarios, por lo que la dualidad en el sector será una constante y los problemas de equidad en la agricultura se agravarán. A esto habría que adicionar el flujo migratorio del medio rural hacia el urbano con la acentuación de la marginalidad urbana.

La inversión pública agraria será reducida y reasignada a pequeños proyectos, de corta maduración y bajo costo.

Con relación a la inversión privada, el conjunto de reformas emprendidas deben llevar al establecimiento de nuevas y modernas formas empresariales en la agricultura, con inversiones a gran escala y tecnología "de punta", lo cual redundará en un incremento de productividad y eficiencia en la producción, así como de la calidad de los productos. Esto será determinante para elevar la rentabilidad de la agricultura peruana y, consecuentemente, mejorar su competitividad.

La liberalización en el mercado de tierras debe conducir a nuevas y mayores inversiones en la actividad agrícola, con la incorporación de comerciantes, industriales y empresas privadas, de origen nacional y extranjero.

Sin embargo, como se sabe, la decisión de invertir está asociada a consideraciones de riesgo y rentabilidad. En la medida en que el riesgo pueda ser minimizado y la rentabilidad mejorada, se conseguirán atraer nuevas inversiones. Al mismo tiempo, debe resolverse el problema de las tasas de interés, las cuales están demasiado elevadas, restringiendo consiguientemente los niveles de inversión.

Con relación a la tenencia de la tierra también se vislumbran cambios importantes, una vez que se solucionen los problemas legales y se dinamicen estos mercados, el horizonte de cambios puede sugerir una concentración de la propiedad de la tierra no sólo en agricultores sino también en industriales y comerciantes. La exoneración del impuesto al patrimonio empresarial, dispuesta por el gobierno, a las industrias que registren una determinada participación en la actividad agraria apunta a estimular este proceso.

De otro lado, en el corto plazo, un fenómeno que se viene observando es que a pesar que hay interés y necesidad de algunos agricultores por alquilar o vender sus tierras, no hay quien compre todavía por falta de rentabilidad y por razones de inseguridad en la inversión (terrorismo). El mercado de tierras aún no está activo, sin embargo en lo inmediato se espera una aceleración del alquiler de tierras.

Sin lugar a dudas, uno de los principales problemas que enfrenta la agricultura es el financiero. El financiamiento de la campaña 92-93 viene siendo asumido, principalmente, por los Fondeagros Regionales, los fondos rotatorios, la banca comercial, las fuentes financieras tradicionales (industriales, comerciantes, transportistas, arrendatarios entre otros) y el autofinanciamiento, lo que ha permitido financiar la compra de semillas, fertilizantes y pesticidas.

La tendencia es que este esquema de financiamiento, básicamente de corto plazo y coyuntural, se mantenga por algunos años en la medida que no se logren establecer y consolidar mecanismos de financiamiento formales, permanentes y de largo plazo, ya sea a través de la banca comercial o de las cajas rurales.

Para el mediano y largo plazo se considera que las cajas rurales debe constituirse en una alternativa de financiamiento para la agricultura, pero uno de los principales problemas que deben enfrentar es: ¿con qué recursos se van a financiar?. Habría que contemplar la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento externo, dado que actualmente no hay posibilidades de financiamiento interno.

La política comercial ha estado dirigida a corregir el sesgo antiagrario que mostrara en épocas pasadas la política macro-económica, lo cual se ha traducido en un mayor nivel de protección al sector agropecuario. La estabilidad de este escenario redundará en beneficio de la agricultura en la medida que se traduzca en mayores precios internos.

Con respecto a las sobretasas, se considera que debe mantenerse un sistema flexible debido a que permite atenuar los efectos distorsionantes y desestabilizadores de los precios internacionales sobre los precios internos.

En cuanto a la propuesta de establecer una sobretasa fija se especula que éste sería un paso transitorio para su eliminación. Los problemas ocasionados en el manejo de las sobretasas flexibles se debieron más a las diferencias de apreciación sobre este mecanismo entre los representantes del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Economía, que a las razones de "lobby" que se argumentan para su cambio.

De otro lado, mientras se mantengan los actuales niveles de ayudas y subsidios a la producción y exportación de productos agropecuarios en los países desarrollados, será muy difícil hacer competitiva a la agricultura nacional, por lo que será necesario mantener el sistema de sobretasas variables.

Sin embargo, en la medida en que se consoliden los procesos de liberalización y los acuerdos comerciales, instrumentos de esta naturaleza están condenados a su desaparición por ser mecanismos de protección.

En cuanto al proceso de privatización no se observa una activa participación del sector público ni del sector privado agrario.

A pesar de ser considerada como una política de naturaleza macro-económica, a ambos sectores les corresponde una activa participación, uno como promotor y el otro como comprador de los bienes e infraestructura del sector que está vendiendo el Estado (ECASA, MESA, SENAMA, etc.)

Por el lado de los productores, el hecho de estar conformando sus propias empresas comercializadoras debe despertar el interés de estos por contar con su propia infraestructura en apoyo a sus actividades.

Si bien las políticas que marcarán el futuro del sector agropecuario ya han sido delineadas por el Ministerio, en la medida en que las preocupaciones del quehacer sectorial ya no serán política de precios, de subsidios, protección etc., para los próximos años, es necesario que la política sectorial deje de abordar aspectos de coyuntura para dar prioridad a aspectos de naturaleza estructural y de fortalecimiento institucional.

Las relaciones institucionales entre el sector público y el sector privado no cuentan con mecanismos de diálogo y concertación. Si bien la dirigencia de la Organización Nacional Agraria (ONA) tiene receptividad en su relación con el Ministerio de Agricultura, la falta de continuidad y permanencia en estas relaciones, deja poco espacio para influenciar en el proceso de formulación y aplicación de las medidas de política que atañen al desarrollo del sector.

Sin embargo, las relaciones al interior del sector privado pueden tener mejores perspectivas. En efecto, recientemente se viene activando diversas modalidades de trabajo y de promoción de las relaciones entre el sector productivo agropecuario y el sector industrial, algunas de las cuales cuentan con experiencias previas exitosas. Es el caso del algodón, donde el Comité Nacional mantiene un contacto permanente con el Comité Textil de la Sociedad Nacional de Industrias para promover conjuntamente el desarrollo del algodón y adicionalmente se está trabajando en la constitución de la Asociación Civil Junta Nacional de Algodón donde tendrán representación productores, industriales y comerciantes.

### **Propuestas**

Si bien el mediano y largo plazo puede ser visualizado con optimismo, sin embargo la evolución de la economía y de la agricultura en los próximos años deja muchas dudas al respecto. Una tarea importante para el gobierno será la forma en que se transite entre el corto y el mediano plazo para llegar al futuro deseable.

A continuación se delinearán algunos aspectos de política sectorial que deben ser trabajados.

1. En el plano subregional, en vista de los compromisos que viene asumiendo el Perú en el marco de los acuerdos comerciales que ha suscrito con sus socios andinos es necesario realizar un seguimiento y evaluación permanente de sus efectos para identificar los costos y beneficios de este proceso.
2. En el nivel nacional, es claro que se necesita corregir el atraso cambiario, disminuir las elevadas tasas de interés, incrementar los salarios reales, resolver los problemas de financiamiento y pacificar el medio rural para promover el desarrollo de la agricultura y de los demás sectores, en el mediano y largo plazo.
3. El sector agropecuario debe merecer la mayor atención en las iniciativas de reactivación que se implementen en la economía. En este sentido, la acción del sector debe dirigirse a la identificación y selección de proyectos, temas y áreas de actuación sectorial que permitan priorizar acciones y canalizar recursos a la agricultura en aquellos lugares donde se pueden obtener beneficios inmediatos de la reactivación. En este proceso se debe incorporar criterios de equidad que permita llegar a las zonas más deprimidas.
4. La revisión y evaluación de la inversión pública agraria debe conducir a una reasignación de los recursos donde se priorice la ejecución de proyectos de corta maduración destinados a la recuperación de tierras y a incrementar los niveles de productividad.

Mayores niveles de inversión en la agricultura sólo serán posibles en la medida en que la inversión pública tenga un efecto de "arrastre" en la inversión privada. Sin embargo, un factor restrictivo para que capitales privados inviertan en agricultura puede ser la baja expectativa de rentabilidad y los riesgos e incertidumbres asociados a esta actividad.

5. La dinamización en el mercado de tierras sólo será posible una vez que se haya resuelto, entre otros, el problema de titulación y registro de la propiedad.

6. Como ha sido señalado, los problemas de financiamiento en la agricultura no van a ser resueltos en el corto plazo por lo que es necesario dinamizar la participación de las fuentes informales de financiamiento. Una forma de hacerlo sería a través del establecimiento del marco legal que legitime y valide estas relaciones financieras.

El Programa Nacional de Fondos Rotatorios puede constituir una buena alternativa para el financiamiento de la economía campesina, pero es necesario que la magnitud de recursos que maneje sea suficiente como para promover su modernización y capitalización.

7. Con respecto a las sobretasas, es necesario replantear este mecanismo para que se oriente principalmente a la estabilización de precios, por lo que lo más apropiado sería establecer un sistema de bandas de precios.

8. El permanente deterioro de la capacidad adquisitiva ha agravado los problemas de alimentación y nutrición en sectores importantes de la población. En tal sentido, la política sectorial debe tener correspondencia con una agresiva política de apoyo alimentario que permita cubrir los déficit de alimentos en determinadas poblaciones "objetivo".

9. Es necesario que se fortalezcan las relaciones entre el sector público agrario y el sector privado. El proceso de privatización de las empresas del sector constituye una buena oportunidad para que el Ministerio de Agricultura, a través de asesorías y suministro de información, promueva y estimule la participación de los agricultores organizados en los procesos de licitación y adjudicación que vienen realizando los comités de privatización correspondientes.

10. A su vez, es necesario que al interior del sector privado se fortalezcan sus representaciones gremiales y se intensifiquen las relaciones productivas, tecnológicas, económicas y financieras entre los agricultores y los industriales.

11. Finalmente, debe reiterarse que es necesario contar con un escenario macro-económico estable y sin distorsiones para lograr un crecimiento sostenido de la producción agropecuaria, por lo que la atención y prioridad en materia de política macro-económica y sectorial debe estar dirigida, principalmente, a consolidar los resultados del programa de estabilización.

La agricultura peruana, a pesar de la persistencias de políticas discriminatorias a lo largo de estos años, ha demostrado que está capacitada para responder a los incentivos y señales que transmite el mercado y a las situaciones cambiantes en el entorno nacional e internacional. De otro lado, también ha demostrado una tremenda capacidad de subsistencia, a pesar de los embates sufridos por los sectores más empobrecidos, estos no han sido totalmente desplazados ni han desaparecido, allí están con alarmantes niveles de pobreza y desnutrición, esperando su oportunidad.

## COMENTARIOS

**Luis Paz Silva; Jefe del Departamento de Desarrollo Agropecuario de la JUNAC**

Como decía Hernando Guerra, a través de la historia, el Perú ha sufrido cambios en la estructura de propiedad y en el manejo de las organizaciones, imposición de cooperativas y del sistema de propiedad social, impactos por los controles de precios, etc.

A juicio de muchos, el problema central del país ha sido el exceso de intromisión del Estado en todas las decisiones que han afectado el comportamiento de los peruanos. La solución que hoy se plantea es la liberalización del mercado con la idea teórica de que el mercado resuelve, sino todo, gran parte de los problemas de la sociedad. Por ejemplo, resuelve una parte del problema de corrupción, por que de 60 controles que habían para el comercio de productos agrícolas ahora hay cuatro, por tanto hay menos opciones de soborno.

Sin embargo, ante la pregunta de Geoffrey Cannock, si ya terminó el corto plazo, si ya el problema central se ha resuelto, la respuesta es no, aún quedan varios problemas por resolver, como son la inflación, la tasa de interés y la tasa de cambio que son factores que influyen en la rentabilidad de las empresas.

Frente a ésto plantearía algunas preguntas, ¿este sistema de libre mercado resuelve problemas estructurales y coyunturales?.

¿Es posible que en un país como el Perú, el mercado resuelva el problema de desempleo? Anualmente, se incorporan 300,000 personas al mercado laboral, añadiendo a esta situación la evidencia que la reforma estructural ha puesto a miles de personas en busca de empleo, tanto del sector público (el Ministerio de Agricultura ha pasado de 5 mil a 500 trabajadores) como del sector privado, donde también estas reformas estan ocasionando quiebras en una gran cantidad de empresas.

¿Resolverá el libre mercado la calidad de la inversión que afectan a aquellos que buscan empleos?

Recordemos algunas experiencias de inversión. Primero inversiones no productivas, el caso de Majes en la agricultura, el tren eléctrico en el sector urbano, los mercados del pueblo que se hicieron en el año 80 y hasta ahora no operan.

En segundo lugar tenemos las inversiones que se realizan luego de un largo período de maduración por ejemplo el mercado mayorista de Santa Anita iniciado en el año 1984 y que no se termina.

Otro es el tipo de inversión que tiene relación con lo anterior; esto quizás lo resuelve el mercado. Inversiones que se han hecho no porque le interesa al Perú o a alguna región, sino por la presión de los interesados, contratistas, inversionistas o vendedores de armas.

Luego tenemos las inversiones que son rentables pero destruyen los recursos, el caso de la pesca peruana y el mal manejo de los recursos de Lambayeque con el cultivo del arroz.

Entonces, nuestra preocupación es si este Estado con el libre mercado va resolver el problema de la calidad de la inversión. Con una población creciente que busca empleo, si no aumentan las inversiones y si éstas no son de buena calidad, nuestra proyección en la agricultura es el empobrecimiento continuo de todos los peruanos a través de los años. No hay alternativa si se sigue así.

La segunda observación es si este cambio va a resolver la calidad del recurso humano. Se ha disminuído el sector público. Ello no garantiza la calidad del promedio de los funcionarios ni la preparación necesaria para resolver problemas como los planteados por Jorge Tello. Por calidad no sólo nos referimos a la parte técnica sino al comportamiento integral, la disciplina, la dedicación al trabajo, la puntualidad, etc.; factores a los que, generalmente, en nuestro medio no se les da mucha importancia, pero que explican los logros alcanzados en otras realidades. Los asiáticos no cambiaron porque modificaron las políticas sino porque tienen una cultura orientada al trabajo y la disciplina.

La pregunta es si vamos a poder cambiar nuestro comportamiento no sólo con respecto a la transferencia de tecnología sino en la relación entre nosotros. Por ejemplo, lo que se menciona de la banda de precios. Existe una rivalidad permanente para definir cual es la verdadera medida y una falta de transparencia porque ha cambiado constantemente. Eso hace que exista una inestabilidad política y económica para aquellos que van a invertir en la agricultura o en la agroindustria.

Lo tercero y último es, si estos cambios van a resolver la inestabilidad, ya no la económica sino la inestabilidad política y la jurídica. Sobre la política no hago comentarios. Acerca de la segunda, es difícil que se invierta en un país donde los contratos no se cumplen. Una de las trabas de la exportación de productos agrícolas en el Perú es el incumplimiento y el engaño en los contratos. Nos referimos a la inestabilidad jurídica, porque no hay quién juzgue el incumplimiento de los contratos, porque el sistema judicial en el Perú todavía no funciona.

**Fernando Larios; Consultor IICA**

Había mucha expectativa hace dos años y medio sobre los beneficios que pudiera traer el contexto internacional en relación a la liberalización de los mercados, que de alguna manera empujaron a ejecutar el programa de ajuste para superar los grandes desequilibrios que tenía la economía.

En el sector agrario se lograron innumerables reformas para promover la apertura y transparencia de los mercados. Lo lamentable es que los resultados no son nada halagueños. Tenemos una producción y productividad bastante decaída y se ha agravado la pobreza extrema.

Eso nos pone frente a una reflexión, ¿de qué manera entendemos el libre mercado y la apertura?; ¿de qué manera entendemos la intervención del Estado en la agricultura y el entorno del libre mercado y lo que debe hacer el Estado?.

Cuando Geoffrey Cannock decía que no hay política de corto plazo, de alguna manera sugería que el Estado está desatendiendo algunos programas importantes que deben acompañar a este proceso de apertura y de liberalización de los mercados.

Es cierto que han habido avances en términos de los dispositivos legales pero tienen que ser acompañados con un seguimiento permanente, para hacerlos efectivos.

Así, con respecto al entorno macroeconómico se tiene el problema de la tasa de interés, que impide que se realicen inversiones y que fluyan recursos hacia el sector agrario. Por el lado de la tasa de cambio, su manejo sigue siendo un problema debido al cierto atraso que está afectando la rentabilidad del agro, y eso sin duda debe merecer una mayor atención.

Un aspecto que me parece crucial en relación a la parte macro y a la estrategia es, ¿qué rol se le asigna a la agricultura?. Los roles de la agricultura tales como la provisión de alimentos y la captación de divisas tienen que ser puestos en una segunda instancia y darle a la agricultura, una de las enormes ventajas que tiene sobre los demás sectores productivos, la capacidad de ocupar a más del 30% de la PEA.

Varios documentos han señalado que las políticas con sesgos en contra del agro, conducen a un constante exódo de los productores y de la gente del campo hacia la ciudad y este patrón se sigue repitiendo. Ellos vienen a la ciudad, no encuentran empleo y ven en la informalidad y en el comercio ambulatorio una solución a su problema de sobrevivencia.

En el mundo hay 300 millones de personas que trabajan en el sector informal. En el Perú, el 59% de la PEA a nivel nacional trabaja en dicho sector. En Lima esta proporción es del 51% y en la sierra rural es del 70%. Esto creo que es el elemento esencial para reconocer la importancia y prioridad del sector agrario sobre los demás sectores productivos. Sin duda, su desarrollo debe sustentarse en la consolidación de mercados de agro exportación.

La agroexportación debe estar acompañada de mecanismos de promoción, de investigación de mercados, de difusión de nuestros productos y de inversiones cuidadosamente planeadas, tanto en el sector público como en el privado.

Por el lado del financiamiento, se señalaron muy bien los problemas que existen para poder movilizar recursos en el sector y promover las inversiones. Paulatinamente, se pueden ir creando mecanismos transitorios que ayuden a dar señales que, por lo menos, hay intenciones de la banca comercial o de otras entidades financieras a orientar recursos hacia el agro. Puede ser la creación de fondos de garantía, que de alguna manera podrían reducir el riesgo que tiene la banca comercial al transferir recursos hacia el sector agrario.

El principio es reducir el riesgo inherente a la actividad agraria (clima, baja rentabilidad, etc.). Esta propuesta tiene sus problemas porque atenta contra el riesgo moral. Si se usa este sistema, los bancos intentarían colocar recursos sin importarles si las actividades son o no rentables, porque estarían cubiertos con este fondo de garantía, de manera que debería ser visto con mucho cuidado.

Otro obstáculo sectorial es la carencia de infraestructura básica: carreteras, comunicaciones, electrificación rural, etc. No se están tratando porque no hay dinero para inversiones. Entonces la participación del Estado es crucial allí. No se puede dejar que el libre mercado arregle, por ejemplo, las carreteras.

El Ley de Promoción de Inversiones y el permitir la liberalización del mercado de tierras no ha dado resultados. El sistema de registro, el sistema de adjudicación y de titulación de tierras tiene que ser más ágil.

La tecnología sigue siendo otro obstáculo sobre todo cuando se habla de la falta de competitividad y rentabilidad de nuestra agricultura. No hay necesidad de una tecnología de punta, sofisticada. Se trata de implementar programas tecnológicos adecuados a los mercados actuales y potenciales.

Si bien , como decía Geoffrey Cannock, el Ministerio de Agricultura ha reducido su personal, la pregunta es, si el personal existente está lo suficientemente calificado y capacitado para hacer el seguimiento de las políticas. Sería importante examinar esa situación.

Tello afirmó que no hay necesidad de hacer una política diferenciada. De todas maneras debería haber una política diferenciada para la agricultura peruana porque hay áreas totalmente distintas, por citar tres solamente: tenemos en la costa, una agricultura moderna; en la sierra, una agricultura tradicional, campesina; y, en la selva, recursos totalmente distintos a la costa y a la sierra. A la sierra que necesita un desarrollo más integral, mayor capacitación para que la tecnología tenga efectos positivos, debe dársele un tratamiento diferenciado.

Termino con una recomendación sobre el entorno internacional. El país debe aprovechar las ventajas que los bloques, por su propia interacción, le otorgan; no sólo en el Grupo Andino sino en cualquier estrategia de integración. En el caso de la úrea, por ejemplo, a pesar que el arancel para los productos de los países andinos es cero, Perú al haber suspendido su participación activa en el Grupo Andino, debe importar con un arancel de 15%. Chile importa úrea de Venezuela y el arancel que cobra es 11%, vemos que Perú no está aprovechando las ventajas de negociar en la JUNAC. Hay que mirar este tipo de problemas que encarecen los insumos y no hacen posible la rentabilidad, porque elevan los costos.

**Javier Escobal; Director de Investigaciones de GRADE**

La secuencia de las reformas no fue la mejor, tanto lo referente a estabilización como a reformas estructurales o al interior de estas últimas. El haber descuidado el programa de estabilización por avanzar en las reformas estructurales ha tenido costos importantes que es necesario reconocer y corregir para tener una economía estabilizada.

La apertura de los mercados, con un estructura de precios relativos que está totalmente distorsionada, no permite inversiones de largo plazo que garanticen crecimiento

La apertura en la agricultura es central porque va atada a los roles del mercado y del Estado. El gobierno sólo abrió los mercados, reemplazó una frondosa legislación por otra, pero no hizo nada importante para asegurar que los mercados operen competitivamente.

En GRADE se están realizando trabajos de campo para observar cómo el programa de estabilización y el de reformas estructurales están afectando a la pequeña agricultura. Se han aplicado encuestas en la margen derecha del río Napo, cerca a Iquitos, en Pomacanchis en el Cuzco, y en las zonas del Alto Piura. En todos los casos, encontramos a los agricultores desarticulados del mercado.

No podemos dejar que los agricultores tengan una desarticulación sistemática del mercado, en momentos en los cuales queremos poner como plataforma de crecimiento de la economía nacional una exitosa articulación con el mercado. Es obligación de este gobierno asegurarse y gerenciar su programa de tal manera que se de una articulación exitosa.

En la discusión acerca de las sobretasas arancelarias se han confundido los objetivos con instrumentos. El Ministerio de Economía ha pretendido eliminar el sistema a toda costa sin reemplazarlo por nada, porque no tiene una idea clara de proteger al sector. Ni protección transitoria, mucho menos protección permanente. Hay justificaciones amplias por las cuales aceptar un nivel de protección transitoria para la agricultura en el marco de las reformas estructurales y el ajuste macro-económico, solamente por cuestión de equidad. Sin embargo esto no ha sido tomado en cuenta.

Por el lado del Ministerio de Agricultura se está defendiendo un sistema de sobretasas variables que no solo ha sido ineficaz sino que ha sido modificado en reiteradas veces vía fe de erratas. Este mecanismo no está operando, no garantiza mayor rentabilidad hacia la agricultura. Si el objetivo es protección, debemos entrar a discutir sin apasionamientos cuáles son los mecanismos más transparentes para proteger a la agricultura.

Se debería regresar a una negociación mucho más franca entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Agricultura, asociada a recuperar los objetivos básicos de protección para la agricultura, para garantizar los montos que deben llegar a la agricultura y los mecanismos más eficientes.

Hay un debate político inicial: ¿cuán importante es para este Gobierno la agricultura?. Debe tomarse primero la decisión política de proteger a la agricultura, luego los técnicos discutirán cuáles son los instrumentos más adecuados. Mientras esto no ocurra, estaremos entrampados en un debate que se centra en instrumentos porque carecemos de objetivos.

## **Segunda Sesión:**

### **LAS EXPERIENCIAS DEL AJUSTE Y LOS POBRES RURALES**

---

#### **2.1 LAS POLITICAS DE AJUSTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LOS POBRES RURALES DESPUES DEL AJUSTE;**

**Rafael Trejos; Consultor IICA**

La década de los ochenta fue, en términos económicos y sociales, angustiosa y de retroceso para América latina y el Caribe (ALC). El nivel per cápita cayó significativamente para la mayoría de los países en la región y esa caída se tradujo en un deterioro en las condiciones de los pobres, que vieron empeorar sus oportunidades de empleo y reducidos sus niveles de ingreso real, ya sea por la creciente informalización del empleo, por una caída de los salarios reales, o por cortes en el gasto social.

Por razones de convencimiento propio en algunos casos y en la mayoría de otros por la acción de las instituciones multilaterales de financiamiento, que condicionaron sus desembolsos a la realización de reformas en las políticas económicas, se emprendieron programas de ajuste estructural. Estos programas, debido a la naturaleza de la filosofía que los envuelve, no pusieron adecuada atención sobre las implicaciones de dichas políticas sobre los especiales problemas de la pobreza y existen evidencias que permiten afirmar que han tenido un impacto negativo sobre el nivel de bienestar de los pobres de la región.

El IICA, preocupado por el efecto que sobre los pobres rurales tuvieron los programas de ajuste estructural, encomendó la realización de siete estudios de casos, para países de ALC, procurando se cubiera la mayor diversidad posible de tipologías de países, estructuras productivas, dimensiones de la población rural y participación de las economías campesinas.

La pobreza rural suele considerarse como un problema de insuficiencia de ingreso. En efecto, las metodologías para la medición de la pobreza, tanto urbana como rural, parten generalmente de la determinación de una línea de ingreso, la cual constituye el límite superior de los grupos considerados pobres. Es decir, los grupos de ingresos comprendidos por debajo de dicha línea, son los considerados como pobres.

El desempeño macro-económico de una economía determinada afecta los ingresos primarios de los pobres. Por ello, las políticas de ajuste que inciden sobre la "performance" de la economía, tienen efectos directos sobre los ingresos reales de los pobres rurales.

El impacto sobre el ingreso real de un grupo determinado de población depende de la naturaleza, diseño y forma de ejecución de un determinado programa de reforma.

Un buen desempeño económico que signifique crecimiento del ingreso per cápita, puede ser asociado a un crecimiento del ingreso de los pobres, una expansión del empleo y declinación de los niveles de pobreza. Una caída en el ingreso per cápita, está usualmente asociada a un mayor empobrecimiento de dicha población.

Desafortunadamente es muy limitada la información disponible para cuantificar los efectos señalados. Una de las principales razones por la cual el impacto en grupos poblacionales de bajos recursos está escasamente documentado, es la dificultad para estimar los efectos con cierto grado de exactitud. Son muchos los factores y relaciones importantes, por lo que es difícil separar el impacto de las políticas concretas de las otras políticas y factores.

Para entender la incidencia sobre los niveles de pobreza, es necesario identificar los canales o vías a través de las cuales, las reformas en las políticas macroeconómicas y sectorial afectan los niveles de ingreso de los pobres rurales.

Se pueden identificar tres grandes fuentes de ingreso sectorial para los pobres rurales: a) los ingresos derivados del sector agrícola propiamente dicho; b) los ingresos derivados de otros sectores, principalmente a través del empleo y trabajo asalariado y de las ocupaciones en el sector informal; y, c) el componente de ingreso derivado de la acción gubernamental, vía transferencias y subsidios.

Los efectos sobre el ingreso real de los pobres rurales de las políticas macro-económicas y sectoriales se pueden identificar a través de determinar la forma en cómo dichas políticas afectan los componentes principales de fuentes de ingreso. Pero también es importante determinar cómo se afectan los precios de los productos que consumen los pobres rurales.

Los cambios en la política macro-económica y sectorial pueden afectar, por ejemplo, los precios de los insumos y de la producción, así como la eficiencia de la misma. De este modo, pueden generarse cambios en: la producción, el uso de los insumos, la venta de la producción, la rentabilidad y otras variables sectoriales, en los sectores agrícola y no agrícola. Dichos cambios provocan variaciones en la composición y nivel de ingresos del sector.

Asimismo, los pobres de la zona rural son afectados en sus salarios y empleo, así como por alteraciones en los precios y condiciones de la venta de su producción. También, los cambios en el sector agrícola pueden incidir en los ingresos reales de los pobres de la zona rural, a través de variaciones en la producción de subsistencia.

De la misma forma, cambios del sector no agrícola pueden afectar los ingresos reales de éstos, mediante alteraciones en los ingresos de los que trabajan por su cuenta.

Las transferencias gubernamentales y las variaciones en los precios al consumidor, derivados de los cambios en las políticas que afectan directa o indirectamente los precios de los insumos y de la producción y la eficiencia de la misma, son importantes para el sector agrícola.

Dentro del sector rural no agrícola, el sector informal de pequeña escala, proporciona una buena parte de los ingresos de los pobres en la zona rural y produce bienes y servicios no comerciables para el mercado local. Los cambios en las políticas que influyen en la demanda local de estos bienes y servicios pueden tener implicaciones importantes para los ingresos de los pobres en la zona rural.

Los ingresos reales de los pobres en la zona rural también pueden ser afectados por cambios en las transferencias gubernamentales, los impuestos y los subsidios. Finalmente, los cambios en los precios al consumidor pueden afectar los ingresos reales de los pobres en la zona rural.

Los países analizados pasaron por sucesivas etapas de crisis, programas de estabilización y de ajuste. Sin embargo la duración de las etapas, los años en que se implementan las medidas, el énfasis en los objetivos de las políticas y los instrumentos utilizados varían.

Asimismo, en algunos casos la continuidad de las etapas se altera o no se cumplen y en algunos países se ensayan alternativamente diferentes tipos de programas de ajuste. En otros casos, políticas de estabilización conllevan elementos significativos de programas de ajuste estructural.

Algunos países se caracterizan por haber implementado programas de enfoque ortodoxos. Otros, en razón de las limitaciones que se achacan a los primeros, optaron por enfoques con orientaciones heterodoxas. Sin embargo, algunos de estos últimos modelos hicieron crisis con el tiempo por sus desequilibrios fiscales y externos, y terminaron retomando programas con enfoques típicamente ortodoxos.

Los programas ortodoxos se caracterizan por contener políticas de estabilización tendientes a reestablecer equilibrios macro-económicos, generalmente con énfasis en el control fiscal y monetario, con devaluaciones en las tasas reales de cambio y políticas de ajuste estructural que se afincan en medidas de liberalización de los mercados.

Los programas heterodoxos por su parte, establecen una mezcla de control fiscal y monetario con políticas de precios e ingresos. Parten de un ajuste fuerte inicial que establece precios relativos viables y un esquema de transición, que opera mejor si tiene dimensión estructural. Los efectos de estos programas son generalmente menos impresionantes pero son más estables.

Aunque no es posible encontrar en la realidad modelos "puros", los paquetes de políticas aplicados se pueden asimilar a los diferentes esquemas de acción antes definidos. Sin embargo, es necesario establecer que los mismos se aplican a países de tamaño diferente, con estructuras productivas e institucionales disímiles y con acontecimientos externos particulares que modifican los patrones de reacción.

Los países identificados como ortodoxos fueron: México, Chile, Bolivia y Brasil y como heterodoxos: Costa Rica, Argentina y Perú.

Pese a que el agro latinoamericano se vió afectado por la crisis, la tasa de crecimiento de su valor agregado fue del 2% anual durante la década, superior al PBI real global que creció sólo en promedio a una tasa de sólo el 1.2%.

Este comportamiento de la producción agropecuaria es indicativo que el sector fue afectado en menor medida que el conjunto de la economía, al tiempo que, también se observó una expansión de la productividad del trabajo durante el mismo período.

Si se analiza el comportamiento de los países, sólo cinco en una muestra de 22, tuvieron un crecimiento de su PBI per cápita positivo durante la década (Chile, Paraguay, Colombia, Barbados

y Jamaica). Asimismo, durante la primera mitad de la década el desempeño de los países (sólo 4 de los 22) fue inferior al observado durante el segundo quinquenio. Igual situación se observa en términos generales para la evolución de valor agregado agrícola per cápita.

Sin embargo, si se analiza la evolución de los países que iniciaron tempranamente sus programas de ajuste estructural antes de 1986, no pareciera reflejarse una relación de causalidad positiva entre ajuste y mejor desempeño de la agricultura regional.

La diferencia en los resultados encontrados y el éxito o fracaso de los programas, pareciera estar asociado a otras consideraciones, tales como la posibilidad de mantener en el tiempo las políticas adoptadas; la importancia relativa en la producción agrícola de exportables; el grado de estabilidad macro-económica previa alcanzada; del grado de integración a la economía comercial de la producción campesina o inclusive, del grado de estabilidad o violencia imperante.

Los resultados observados en los estudios de casos indican que la agricultura comercial vinculada al mercado interno se vió fuertemente afectada, por lo menos en un primer momento, en aquellos países como Bolivia, Brasil y México que aplicaron esquemas más ortodoxos. Esto se debe en gran medida a que las políticas aplicadas se sustentaron en la reducción de la demanda interna, particularmente por la vía del deterioro de las remuneraciones reales, en la contracción de los créditos y en la liberalización de las importaciones.

En los países que siguieron esquemas más heterodoxos, las políticas en una primera etapa propiciaron aumentos en la producción como respuesta al incremento en los salarios reales y a que las políticas de precios permitieron que los precios de los productos agrícolas se expandieran a una tasa menor que la de los precios de los insumos. Sin embargo, este proceso se revierte debido al estrangulamiento externo y al caer en esquemas más ortodoxos.

Los pobres rurales son más y más pobres, pero salieron menos perjudicados por el ajuste. La crisis de principios de los ochenta y los efectos de las políticas contenidas en los programas de ajuste estructural derivaron en un acentuamiento de los problemas de la pobreza en la región, donde la incidencia de la misma aumentó durante toda la década, tanto en términos absolutos como relativos. Según datos de la CEPAL, la población pobre pasó del 41% en 1980 al 44% en 1989.

Sin embargo, se experimentó un mayor crecimiento de la pobreza en las zonas urbanas, que en las rurales. En efecto, los pobres rurales, aunque aumentaron en número, se mantienen representando alrededor de un 60% de las personas en el área rural. Asimismo, un 54% de las familias son pobres. No obstante, los pobres rurales eran y siguen siendo ahora, más pobres que los urbanos.

La explicación a dicho fenómeno parece estar asociada al mejor desempeño relativo del sector agrícola durante la época de crisis y ajuste. En los ochenta, el sector agropecuario creció a tasas positivas y superiores al comportamiento de la economía en su conjunto, invirtiendo la tendencia observada durante las dos décadas anteriores.

Pese a ser más extensa y acuciante la pobreza rural que la urbana, la primera creció menos que la segunda durante los ochenta. Para intentar encontrar una explicación al fenómeno, es necesario analizar los efectos de las políticas sobre los ingresos de esa población, retomando los canales de transmisión de los efectos de las políticas sobre los ingresos de los pobres rurales.

#### **a) Impactos sobre los precios relativos.**

Hay dos niveles de precios relativos que deben analizarse: los precios relativos agricultura↔industria y los que se manifiestan al interior del sector, entre diferentes tipos de producción, según mercado de destino de la misma.

En el primer nivel, con el ajuste se produce una mejora en los términos de intercambio agricultura↔industria, por razones antes señaladas como: disminución de la protección a la manufactura, liberalización de los precios de alimentos antes regulados, la reducción de los insumos y bienes de capital importados con aranceles más bajos, y tipos de cambio reales que benefician a los cultivos de exportación.

Sin embargo, al interior del sector agropecuario la situación no es homogénea y se observa que el ajuste tiende a favorecer a las producciones exportables, que ven aumentadas sus rentabilidades, especialmente por ajustes en los tipos de cambio reales, en tanto, desalienta la producción para el consumo interno, esta última altamente ligada a la producción de los pobres rurales.

El desaliento a la producción para el consumo interno, especialmente de alimentos básicos, sucede por varias razones, entre ellas: por una reducción significativa de la demanda debido a la caída de los ingresos reales; porque el incentivo de precios mayores rápidamente se ve contrarrestado por la presión inflacionaria sobre los costos de producción; porque con la liberalización del crédito, las tasas de interés tendieron generalmente a ajustarse hacia arriba, porque ahora estos productos tienen que competir en los mercados internos con las importaciones y porque se redujeron las políticas de subsidio estatal a los productos básicos.

#### **b) Impacto en los ingresos**

Los grupos de pobres rurales con acceso a la tierra, observan la práctica de diversificar sus fuentes de ingreso primario. Esta estrategia les permitió encarar con más éxito relativo la crisis y el ajuste.

Sin embargo, los pobres rurales sin acceso a tierra y que trabajan como asalariados, se vieron seriamente afectados ya que en la mayoría de los países cayeron los salarios reales más que los ingresos per cápita, aumentaron las tasas de subutilización de la mano de obra y se precarizaron las condiciones de trabajo.

Por último, en el período y países analizados, no pareciera encontrarse evidencia de éxito de la relación entre los programas de ajuste y el control de la inflación. De hecho, algunos países analizados experimentaron procesos hiperinflacionarios durante la década de los ochenta. En tanto no exista abatimiento de las tasas inflacionarias, el impacto sobre los ingresos reales de los grupos pobres rurales, ha sido probablemente negativo.

#### **c) Impactos sobre el empleo rural**

Nuevamente en la consideración de esta variable se presentan los problemas del desfase en el tiempo entre los costos de las medidas del ajuste y sus posibles beneficios.

Con la aplicación de las políticas de ajuste, se ha producido en casi todos los países analizados una caída en la producción agrícola cuyo mercado de destino es el interno, al tiempo que se estimulan las producciones de exportables. Brasil pareciera ser la excepción a la regla, donde la producción de alimentos para el mercado interno no se afectó negativamente, debido en gran medida a lo extendido de su mercado doméstico, lo cual dificulta además establecer una clara división de cuales producciones son exportables y cuales no exportables.

En el nuevo modelo, el polo de dinamismo se transfiere a la demanda externa, en tanto la demanda interna tiende a contraerse, al tiempo que la producción nacional para el consumo doméstico, debe ahora en muchos casos, competir con las importaciones gracias a la baja de aranceles, o bien, en el caso de algunos países, a las donaciones de alimentos recibidas.

Lo anterior se evidencia por el rápido crecimiento de la producción de exportables en algunos países analizados y con ello, el crecimiento del empleo asociado a dichas producciones. Tal es el caso de la producción frutícola en Chile, de las exportaciones no tradicionales en Costa Rica, del subsector granos en Argentina, del sector hortifrutícola en México.

La producción asociada a la mayoría de los pobres rurales, que es la de productos básicos para consumo interno, decayó en casi todos los países y por ende, el empleo asociado a dichas producciones, lo que puede haber dado origen a un proceso de sustitución de cultivos, asociado a un proceso de traslado de la propiedad de la tierra. Este posible efecto de conversión de campesino pobre con tierra, a campesino sin tierra y ahora asalariado, tiene profundas implicaciones socioculturales que ameritan que el fenómeno deba ser analizado.

En algunos casos analizados, por ejemplo en Perú y en Bolivia, existe una significativa participación de la economía campesina en la producción de alimentos básicos, con la característica de que tiene poca articulación con la economía nacional. Ello deriva en que hay muy poca, o ninguna respuesta a las señales que emiten los precios en el sistema de mercado.

#### **d) Efectos sobre el gasto público social**

Es bien conocida la importancia para los grupos poblacionales más pobres, tanto en la esfera urbana, como rural, del impacto del gasto público social como parte del ingreso "no monetario".

Durante la crisis y el ajuste, la característica observada en los países analizados, es una tendencia hacia la reducción del gasto que realiza el Estado en el área social, debido en gran medida a la restricción financiera padecida por el sector público.

La reducción o eliminación de los subsidios, la reducción y el deterioro de los servicios públicos de salud, educación y vivienda, la eliminación de programas de suministro de paquetes de alimentos a poblaciones pobres en el área rural, o de empleo de emergencia, han tenido un efecto directo en la caída de los ingresos reales de estas poblaciones y por ende, en la profundización de los niveles de pobreza.

La importancia de este componente no monetario del ingreso, fue evidente durante la aplicación del Plan Austral en Argentina, donde los paquetes de ayuda contribuyeron a elevar los niveles de ingresos y el poder adquisitivo de los grupos analizados, alcanzando los valores de ingreso más

altos del período. Sin embargo, a partir de 1988, cuando se abandona el programa, se verifica un deterioro de los ingresos de campesinos y asalariados pobres.

Un reenfoque de los programas de educación en algunos países, dando privilegio a la asignación de recursos dirigidos a la educación básica primaria, en detrimento de los niveles superiores, constituye una solución de alivio temporal, pero que a mediano y largo plazo, atenta contra las posibilidades reales de desarrollo de esas sociedades.

#### **e) Impacto sobre el marco sectorial institucional relacionado con los pobres rurales**

El debilitamiento de las instituciones sectoriales durante la década de los ochenta, es un fenómeno ampliamente divulgado. Las políticas de ajuste afectó a los pobres no sólo por el lado de sus ingresos monetarios, sino además, a través de la disminución de los programas sociales que se traducen en la parte no monetaria de sus ingresos.

Por otra parte, la reducción de los recursos disponibles para la inversión pública, ha conducido en algunos casos a la disminución, en otros a la posposición y en muchos otros al abandono, de proyectos de inversión pública en infraestructura necesarios para facilitar la inserción de zonas rurales al mercado interno y externo de productos agropecuarios.

Asimismo, la restricción presupuestaria, aunada a la pérdida de recursos técnicos, ha limitado en forma considerable las posibilidades de colaboración del Estado en las áreas de programas orientándolos a la modernización productiva de los pobres rurales. En efecto, la reducción de los servicios de asistencia técnica y extensión, la reducción de actividades de investigación y transferencia de tecnología, de financiamiento en términos de fomento, etc., atenta directamente contra posibles salidas de la pobreza rural.

## **2.2 LA POBREZA RURAL EN EL PERU;**

**Pedro Francke; Analista de la Gerencia de Estudios Económicos del BCR**

### **1. Fuentes y metodología**

Una primera aproximación a la pobreza rural la tenemos a partir de una investigación efectuada por el Departamento de Estudios del Sector Social del Banco Central de Reserva (BCR) con base en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNV) 1985-86.

Una segunda aproximación la tenemos en base a la ENNV del año 1991. En este caso, hemos aprovechado el estudio hecho por Cuánto SA. para el Banco Mundial, que define una línea de pobreza a partir de una canasta básica alimentaria para el ámbito rural elaborada en base a la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA) llevada a cabo en 1972. Sin embargo, esta encuesta en el ámbito rural solo incluye a la sierra, dejando de lado a la costa y selva; tanto ésta como la ENNV 1985-86 dejan de lado también las zonas de emergencia.

## 2. ¿Cuántos pobres hay en el ámbito rural?

De acuerdo al estudio hecho por el BCR, el 44,8% de la población rural estaría en situación de pobreza y el 27,2% en situación de pobreza crítica en 1985-86.

Para tener una primera aproximación a la evolución de la pobreza rural, hemos actualizado con el IPC la línea de pobreza calculada por el BCR para 1985-86 y aplicado para la ENNIV 91. El resultado es que en el ámbito rural la pobreza habría aumentado de 45% a 82% de la población, y la pobreza extrema de 27% a 60% (recuérdese que se trata de una comparación de ámbitos distintos, ya que la para 1991 sólo abarca la sierra rural no en emergencia).

Por su parte, la evaluación de Cuánto SA-Banco Mundial para 1991 arroja un 68% de pobres en la sierra rural y un 47% de pobres extremos.

Sin embargo, disponemos de un indicador clave, directamente relacionado a la pobreza: la desnutrición infantil. De acuerdo a la ENDES, en el ámbito rural a nivel nacional un 53% de los niños menores de 5 años acusan desnutrición crónica, y el 23%, desnutrición crónica severa.

## 3. El trabajo de los pobres del campo

En 1991 para la sierra rural no en emergencia, si el 58% de todos los hogares rurales tiene un jefe independiente agrícola, el 61% de los extremadamente pobres tiene un jefe independiente agrícola. Probablemente a estos porcentajes habría que sumarles los correspondientes a jefes de hogar considerados "trabajador familiar no remunerado", ya que estos tienen que trabajar en una actividad independiente familiar, y entre los hogares rurales prácticamente no existen independientes no agrícolas. Estos casos se deberían a problemas en la clasificación de "jefe de hogar", ya que la encuesta considera como jefe al declarado por los encuestados, que puede no coincidir con el principal sostén económico del hogar o quien maneja efectivamente el "negocio" familiar. En este caso, estamos hablando del 80% de los hogares rurales, siendo el porcentaje idéntico para los extremadamente pobres.

Sin embargo, según la ENNIV del año 1991, la incidencia de la pobreza sería mayor entre los hogares rurales con jefes obreros. El 49% de éstos sería extremadamente pobre, mientras que de los hogares independientes agrícolas el 43% serían extremadamente pobres. Esto puede deberse a la severa caída de los salarios reales y particularmente de la Remuneración Mínima Vital.

Podría llamar la atención el hecho que la diferencia en la incidencia de la pobreza entre los hogares rurales con jefes independientes agrícolas y obreros sea tan baja. En general, suele asociarse un mayor nivel de pobreza a los "campesinos sin tierra"; lo cual es lógico dado que, dentro de una misma comunidad o región donde las demás condiciones son similares, éstos no tienen acceso a un recurso productivo como la tierra, mientras que los independientes agrícolas sí.

Esto puede deberse a varios factores. El primero es que estos jefes de hogares rurales obreros no sean obreros agrícolas, sino obreros mineros o de otras actividades con mayores ingresos. El segundo es que dentro de los independientes agrícolas, pueden haber campesinos sin tierras que trabajan al arriendo o al partir. Y lo tercero es que dentro de la categoría de independientes

agrícolas también pueden estar considerando campesinos con pocas tierras que obtengan buena parte de sus ingresos de la venta de su fuerza de trabajo.

El desempleo rural no parecería ser mayormente significativo ni afectar mayormente a los pobres rurales. Apenas el 2,3% de los hogares rurales tendría jefes desempleados, y sólo el 2,7% de los jefes de hogares extremadamente pobres rurales serían desempleados. Sin embargo, hace falta investigar más a fondo, ya que éste problema podría estar afectando a independientes agrícolas que complementan o quisieran complementar sus ingresos de esa manera.

#### **4. El acceso a recursos productivos de los pobres del campo**

Dado el alto porcentaje de hogares rurales pobres cuyos ingresos provienen de una actividad agrícola independiente, es necesario examinar a éstos más detenidamente. Uno de los factores que más influyen en su nivel de ingresos es su acceso a recursos productivos.

Para 1985-86, el BCR encontró que había grandes diferencias entre los hogares rurales cuyos jefes son independientes agrícolas pobres extremos y no pobres.

La extensión de tierras propias era de 4,5 Hectáreas promedio (0,7 Has per cápita) entre los pobres extremos y de 14,4 Has (2,7 Has per cápita) entre los no pobres. En cuanto a las tierras irrigadas, eran 1,4 Has (0,22 Has per cápita) y 5,3 Has (0,98 Has) para cada uno de estos grupos. El valor del equipo agropecuario y stock pecuario de los no pobres era casi el triple en relación al de los pobres extremos. Los no pobres recibían también más asistencia técnica que los pobres extremos, aunque ambos en porcentajes muy reducidos (9% vs 3%). Finalmente, los no pobres gastaban en fertilizantes y pesticidas casi 10 veces más que los pobres extremos.

En cuanto a la ENNIV del año 1991 para la sierra rural, sólo disponemos hasta la fecha de datos de tierras propias per cápita, incluyendo a todos los hogares rurales (no sólo los encabezados por independientes agrícolas). Esta sería de 0,28 Has entre los pobres y 0,58 Has entre los no pobres. En cuanto a la tierra irrigada, sería de 0,09 Has y 0,14 Has, respectivamente. La diferencia con los datos para 1985-86 probablemente se debería en buena parte al hecho de sólo considerarse la sierra; por ejemplo, mientras que el 71% de los hogares en la sierra rural sur tiene menos de 0,5 Has de tierra; sólo el 28,8% de los hogares en la costa rural sur tiene tan pocas tierras.

#### **5. Cultivos e integración al mercado de los pobres del campo**

El poco acceso a la tierra, el agua, la tecnología y el crédito, hace que los campesinos pobres tengan menores niveles de producción y cultiven determinados sembríos.

La información de que disponemos de la ENNIV 91 (siempre para la sierra rural únicamente y sin incorporar zonas de emergencia) indica que el 69% de los campesinos extremadamente pobres cultivan papa, así como el 63% de los no pobres. Pero la producción per cápita de estos últimos es el cuádruple de los primeros. Los campesinos extremadamente pobres también siembran más

cebada (60% vs. 42% de los no pobres) y más oca (11% vs 7% los no pobres), pero siempre con niveles de producción drásticamente menores que los no pobres (en el caso de la cebada, la cuarta parte).

Por otra parte, los extremadamente pobres rurales siembran menos maíz amarillo duro que los no pobres (13% vs. 22%) y tienen una producción mucho menor (la séptima parte).

En los otros productos principales el porcentaje de hogares que los cultivan es similar entre ambos grupos: trigo el 50%, maíz amiláceo el 9%, arroz entre 3% y 5%, olluco el 8%.

Como se ve, en general las diferencias no son demasiado marcadas.

En cuanto a la integración al mercado, las diferencias no parecen ser muy notorias. De los campesinos que venden papas al mercado, el 48% es pobre extremo, porcentaje similar al de pobres extremos dentro de la población. De los que venden trigo, el porcentaje es del 47%, y de los que venden maíz amiláceo, el 41% es pobre extremo. Es en otros productos de menor difusión, como legumbres (zanahorias, cebollas, lechuga), donde la diferencia es más marcada: los pobres extremos sólo representan entre el 20% y 27% de los campesinos que venden estos productos. Por el tipo de productos, posiblemente sean principalmente cultivados en las zonas más cercanas a las ciudades o a las principales vías de comunicación.

Sin embargo, en general los campesinos pobres de la sierra sur tienen un alto nivel de autoconsumo. De acuerdo a la ENNIV 91, este sería del orden del 51% de su consumo total de alimentos. Los niveles mayores de autoconsumo se dan en pollo (89%), legumbres (81%), tubérculos (74%), productos lácteos (68%) y carne (67%).

## 6. Consumo de los pobres del campo

En el campo, los pobres extremos gastan el 75% de sus ingresos en alimentación. Los no pobres el 68%. Pero en la ciudad de Lima el 59% corresponde a gastos en alimentación por parte de los pobres extremos y el 45 % por los no pobres.

De los alimentos, el mayor gasto -sin incluir autoconsumo- de los extremadamente pobres del campo se da en arroz (13% vs 8% entre los no pobres), pan (11% vs 8%), azúcar (9% vs 4%) y tubérculos (8% vs 6%). En cambio, los pobladores rurales no pobres gastan más en carne (11% vs 7% entre los pobres extremos), en pollo (7% vs 5%) y principalmente en "otros" (31% vs 19%).

Aunque en general en la sierra rural el porcentaje de gasto en alimentos ha tendido a disminuir (de 72% a 68%), en el decil más bajo ha aumentado (de 72% a 76%).

La ENNIV del año 1991 preguntó acerca de la llegada de las distintas instituciones de ayuda alimentaria a los pobres. El resultado es que mientras el 74% de las limeños extremadamente pobres reciben algún tipo de ayuda alimentaria, siendo el más difundido el Vaso de Leche que llega al 32% de las familias, apenas el 3% de los hogares rurales extremadamente pobres recibe algún tipo de ayuda alimentaria, también proveniente del "Vaso de Leche". Otras formas de ayuda alimentaria (comedores populares) llegan a menos del 1%.

## **7. Servicios públicos de vivienda en el campo**

En el caso de los servicios públicos en el campo, la ENNIV 91 da cifras significativamente mayores a los resultados de la ENDES (realizada casi simultáneamente pero cuyos datos publicados se refieran a todo el ámbito rural) y también mucho mayores a los de la ENNIV 1985-86. Por ejemplo, mientras en 1985-86 se encontraba que un 19% de los hogares de la sierra rural tenía servicio de agua, según la ENDES 91 este porcentaje sería de 31% y según la ENNIV 91 43%. En el caso de la energía eléctrica, de 13% de hogares con este servicio en 1985-86, se pasa a 20% según la ENDES 91-92, pero según la ENNIV 91 a 31%.

## **8. Salud y Servicios de Salud**

La vacunación se ha extendido. Según la ENDES 1991-92, sólo el 8% de los niños rurales entre 1 y 2 años no tenía ninguna vacuna; casi el 90% tenía la primera dosis de polio (aunque sólo 57% la tercera), un porcentaje similar la primera triple y más del 80% la BCG antituberculosa. Aunque en las áreas urbanas la vacunación es aún bastante superior (apenas el 0,5% de los niños no tenían ninguna vacuna y el 98% tuvo la primera de polio), el porcentaje cubierto es bastante significativo.

Mientras en la ENNIV 1985-86 se encontró que sólo el 35% de los enfermos impedidos de trabajar no recibía consulta de salud, este porcentaje subió a 45% en la ENNIV 91. Las consultas han pasado a realizarse más en hospitales (del 15% al 20%), centros de salud (del 13% al 19%) y puestos sanitarios (del 25% al 29%) y menos en locales privados. Las consultas han estado dirigidas al personal médico (doctor, enfermera, dentista) en un 65% de los casos, frente a sólo 40% en 1985-86; mientras que el "curandero" ha bajado de 18% a 3% de las consultas. También se ha reducido el tiempo en llegar al lugar de consulta, de 106 a 63 minutos en promedio.

La extensión del servicio público de salud en el campo se ha reflejado en la mejora de algunos indicadores de salud. Según la ENDES 1991-92, la Tasa de Mortalidad Infantil (hasta 1 año) en el campo se ha reducido de 103 por mil a 78 por mil; en los niños hasta 5 años el descenso en la mortalidad ha sido mayor (de 152 por mil a 112 por mil). Sin embargo, estas tasas siguen siendo aún muy superiores (¡el doble!) a las registradas en las ciudades. El problema principal parece radicar en la mortalidad neonatal, antes de que los niños reciban sus vacunas; la mitad de la mortalidad infantil se produce en este lapso.

Sin embargo, persiste una diferencia en cuanto al acceso a servicios de salud entre los pobres extremos y los no pobres en el campo. La ENNIV 91 registra que el 63% de los niños pobres extremos rurales habría recibido todas las vacunas, y el 70% entre los no pobres.

## **9. Educación**

El acceso a la educación en el campo, de acuerdo a las ENNIVs, se ha ampliado enormemente. En 1985-86, un 58% de los niños rurales de 6 a 12 años asistía a la escuela; para 1991, este porcentaje en la sierra rural para los niños de 6 a 10 años se había ampliado al 92%. Incluso los más pobres tienen un alto índice de asistencia escolar: el 92% de los pobres extremos, frente al 97% entre los no pobres en la sierra rural. Sin embargo, estos datos difieren significativamente de los encontrados por la ENDES, que encuentra un porcentaje de asistencia escolar del 84% en el área rural para los niños de 6 a 10 años, frente al 92% antes señalado. Para los niños de 11 a 14 años, la asistencia según la ENNIV es de 97%, según la ENDES es de 80% entre 11 y 15 años.

## COMENTARIOS

**Eduardo Gómez de la Torre; Director del Grupo ESQUEL Perú**

**La pobreza es un fenómeno que crece, se extiende y ya no puede ser relativizada, ni esquematizada. Está logrando movilizar voluntades con miras a encararla en forma sistemática y organizada.**

**La magnitud del problema desborda la posibilidad de respuesta de muchos pueblos y gobiernos, que no se encuentran en capacidad de ofrecer alternativas viables sino que apelan a la solidaridad internacional.**

**Existe un engolosinamiento con las estadísticas que siendo importantes para ubicar ciertos aspectos del problema y jerarquizar tal vez otros, no deben perder su carácter instrumental.**

**Las estadísticas y la parte cuantitativa ha cumplido su rol, ahora hay que movilizar las consciencias en la dirección adecuada. El centro de gravedad deberá desplazarse hacia dimensiones cualitativas, éticas y axiológicas.**

**Es necesario encontrar una proporción adecuada entre el conocimiento, la reflexión y la acción. La naturaleza de los problemas exige una intervención con carácter de urgencia. La reflexión no excluye las posibilidades de acción y no debe agotarse con el inicio de las acciones o por la intensificación de éstas sino, al contrario, enriquecerse y alimentarse de ellas.**

**En vista de la escasez de recursos y la magnitud del problema es necesario una acción estratégica, es decir, planificada. Existen eslabonamientos, vínculos e interrelaciones entre ciertos agentes, que fortalecidos y reconceptualizados, podrían ejercer un efecto positivo de arrastre para enfrentar el problema.**

**No debe aislarse conceptualmente a la pobreza rural, ni desvincularla de sus causas, interrelaciones y contexto que explican su naturaleza y dimensión y permiten su correcto conocimiento y por lo tanto eficiente trato.**

**Finalmente, los pobres rurales deben adquirir un creciente protagonismo en las reflexiones sobre su problemática, es urgente contribuir a que rescaten su condición de sujetos y actores.**

**Es importante confrontar las estadísticas y las concepciones elaboradas con el pensamiento de los protagonistas y que estos puedan reflexionar sobre el impacto de las medidas de ajuste macro-económico sobre ellos mismos. Tal vez descubriríamos dimensiones más ilustrativas y reveladoras que aquellas que las estadísticas nos presentan con tan aparente objetividad.**

**Carlos Amat y León; Exministro de Agricultura y Jefe del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.**

No debemos caer en el vértigo de ser funcionarios internacionales. Es importante tomar una posición personal, profesional de compromiso con intereses históricos de nuestro país. Quiero graficar ésto, con una historia reciente. Hace unos 4 o 5 meses un funcionario del Banco Mundial me pidió una opinión sobre el crédito, estaba haciendo la agenda para la política agraria en el Perú. Preguntó: ¿para qué banca de desarrollo si la banca comercial puede hacer ese trabajo?, ¿para qué banca de fomento?. Le respondí ¿para qué trabajas en el Banco Mundial si el Chase Manhattan puede hacer tu trabajo?.

Era pura ideología. En los años 76 era otra la discusión. El Perú controlaba precios, había presupuesto de exportaciones, presupuesto de divisas, se controlaba todo, violabamos todos los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se aprobó un programa standÄby. Ahora, va haber un cambio ideológico con los nuevos paradigmas de Clinton que potenciarán a su país, con reconversión industrial y movilización de su mercado, para ser competitivos en el entorno internacional.

¿Cuánto ha sido la condicionalidad del FMI y del Banco Mundial a Israel para que no construyan kibuts en los desiertos?. Los israelitas no construyeron kibuts a cualquier costo. Como tenían poco dinero, tenían que hacerlo con la eficiencia máxima, estirando el cerebro y la inteligencia para construir el mayor número de kibuts. Y de ese modo construyeron a su país, como barrera de defensa, construyendo economía y sociedad a la par.

Había una condicionalidad última del BID para no desembolsar 100 millones de dólares sino se restringían las sobretasas arancelarias a no más de 15 partidas. ¿Por qué no 16 o 12 partidas?. Pero por no haber tenido una protección y política crediticia, el Perú ha perdido como 100 o 200 millones de dólares de exceso de importación. Y si vemos el 15% de decrecimiento del PBI de la agricultura, eso es más de los 100 millones de dólares. No es culpa del BID, es de esta masa crítica de profesionales peruanos. Debemos tener una posición de construcción de país de largo plazo.

Estamos pagando, como sociedad, los últimos 15 años de errores y de desmanejos, de malos proyectos, de sobre costeo de proyectos y malos manejos de financiamiento de esos proyectos. Es evidente que los banqueros quieren recuperar su dinero. Nuestro país les ha quitado su dinero y los gobiernos siempre han pospuesto los pagos. Obviamente, no tenemos credibilidad como país, ¿por qué ahora si vamos a ser un país responsable?.

¿Qué garantías estamos dando al mundo de que el próximo crédito neto va a ser sobre una cartera sólida, rentable?. ¿Qué va a hacer el país para garantizar su rentabilidad y productividad y para pagar las nuevas líneas de crédito que le estamos pidiendo al BID o a la comunidad financiera?. ¿Qué estamos haciendo?, ¿dónde está esa cartera de proyectos?, ¿dónde está esa institucionalidad?, ¿dónde esta la nueva constitución?.

Estamos cambiando las reglas de juego de todo el sistema. No tenemos un poder judicial neutral como árbitro para nacionales y extranjeros. Recién estamos hablando de constitución, entonces ¿cual es la base de juridicidad sobre la cual van a firmarse los contratos?

De los datos de pobreza, la pregunta es ¿cómo salimos?. Estamos hablando de 13 millones en pobreza y 7 millones en pobreza extrema. Todo el ámbito rural es una gran charca de pobreza y es donde están el 36% de la población peruana.

¿Qué desafíos tenemos? Europa del Este y Europa Occidental son 250 millones de trabajadores y tienen que incrementar en 6 millones de puestos de trabajo en los próximos 20 años. Nuestro país con 22 millones, pero con 8 millones de trabajadores, debe incrementar 9 millones de puestos de trabajo en términos absolutos.

¿Cómo construimos esos puestos de trabajo con lo que tenemos de stock de capital, niveles de competitividad, de infraestructura y articulación en el sistema internacional?

Adicionalmente, debemos construir 5 millones de puestos de trabajo nuevos, para los que hoy día están en puestos informales. Hay que construir 14 millones de puestos productivos para tener una per cápita mejor que el que tenemos hoy día. En los últimos 40 y 50 años, sólo hemos sido capaces de dar empleo a una cuarta parte de los 8 millones de ocupados, ubicados en un empleo con un stock de capital más o menos razonable.

Si este es el punto, ¿es posible hacer algo?

Tenemos en la costa 800 mil hectáreas con todas las condiciones de climas, con temperaturas ideales para hacer una agricultura de punta. Los chilenos tienen 170 mil hectáreas de 10,000 dólares por hectárea, son 1,700 millones de valor de producción de punta, con una sola cosecha al año y grandes riesgos de temperatura. La costa peruana tiene 800 mil hectáreas, un invernadero gratis, si tuviéramos mil dólares por hectárea como meta en los próximos 20 años estaríamos hablando de 8 mil millones de dólares de valor de producción. Destinando el 20% al pago de deuda externa, en 16 años podríamos pagarla, solamente con las 800 mil hectáreas. No hablo de los otros potenciales: forestales, minería, pesquería. Con esos potenciales en el país, no hay derecho que estemos con esos niveles de pobreza.

Entonces, ¿cuál es la agenda?. Tenemos que estabilizar y dar precios relativos adecuados, que sean estables para los próximos 20 años. Observamos durante 30 meses una tasa de interés negativa para los ahorristas y una tasa tres o cuatro veces mayor al nivel internacional para los inversionistas, que ha devorando la estructura patrimonial de todas las empresas peruanas, que están con una estructura de deuda tan grande y dolarizada, que si hay un 15% de devaluación vuelan todas y todos los bancos caen al hoyo. ¿Cómo tenemos esa tasa de interés teniendo el 50% de la banca comercial bajo control?

Estamos con un tipo de cambio retrasado, con brecha de balanza comercial acumulada en los últimos 6 meses negativa en 600 millones, crecientemente financiada con capitales de corto plazo y especulativos. Es una situación muy grave. Entonces, el punto es ¿cómo construimos 14 millones de puestos de trabajo con el menor número de dólares porque vamos a tener problemas de balanza de pagos en los próximos años?

¿Es posible construir economía, alta productividad y stock de capital que incorpore a toda esta población para salir adelante?. Evidentemente que si, pero eso implica una política macroeconómica que tiene que intervenir en el mercado.

Si nosotros inyectamos de los 2 mil millones de reservas, 200 millones al agro como capital de trabajo y 300 millones en infraestructura, podemos movilizar las regiones reactivando el interior del país. Inyectemos recursos de inversión para aumentar demanda interna en las regiones. Eso reactiva y demanda dólares reales.

El Ministro de Economía preguntó a los técnicos del BCR ¿cual es el punto óptimo de reservas, 1,800, 5,000?. No hay respuesta todavía. Generalmente, son tres meses de importaciones, que sean 9 pero no 2 mil millones como tenemos ahora.

Tampoco podemos crear 14 millones de puestos de trabajo y resolver el problema de pobreza con la estrategia de defensa de los últimos 20 años. El reequipamiento y modernización de las Fuerzas Armadas tienen que ser sustancialmente diferentes en los próximo 20 años , unos 20 mil oficiales ingenieros electrónicos y los otros ciento y tantos mil sobran. Nuestra capacidad disuasiva es nuestra respetabilidad democrática y de derechos humanos y buenos amigos socios de comercio con Estados Unidos y Japón. Hemos quemado 40% de nuestra deuda externa en defensa para ser el país más indefenso de Latinoamérica.

Lo otro es, ¿cómo se construye el sistema Estado y sociedad?, ¿cómo se construye una sociedad organizada de empresarios?. Eso implica una transferencia de gerencia y capital humano para capitalizar el agro, para identificar, formular y manejar proyectos y para organizar y potenciar la capacidad de los agricultores.

**Jaime Gálvez; Gerente General de CUANTO S.A.**

Al margen de que lo importante es cómo salir de esta situación de pobreza; ¿qué política macro-económica, qué arreglos institucionales, qué acciones y qué proyectos debemos hacer?.

La Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV) del año 1985, no realizó estimados de la población que estaba en pobreza y pobreza extrema. Tampoco se completaron las estimaciones para todos los dominios de la encuesta de manera rigurosa. CUANTO,S.A., con el apoyo del Banco Mundial, realizó la encuesta para el año 1991, no abarcó todas las regiones del país, no abarcó la selva, no abarcó la costa rural y se excluyeron los departamentos de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, por estar en situación de emergencia. Esta encuesta permite comparar la situación de pobreza de la zona rural, de la sierra rural con los otros dominios de estudio: Lima, el resto de la costa urbana y la sierra urbana.

La metodología de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), consiste en cruzar el nivel de pobreza con el nivel de carencias. Se consideran tres tipos de carencias: analfabetismo del jefe del hogar, falta de agua potable en las viviendas y malas condiciones de la misma.

Lo anterior permite ilustrar 4 categorías: pobreza crónica, son los que estando en situación de pobreza presentan además alguna carencia; pobreza reciente, son aquellos que aunque están en

pobreza se supone que antes tuvieron un mejor nivel de vida que les permitió tener tanto una mejor educación como mejores condiciones de vivienda; carentes inerciales, que aunque no están en pobreza por su ingreso todavía no han podido tener servicios adecuados de educación y salud, expresado éste último por el abastecimiento de agua potable; y, hogares en condición de integración, que son los que escapan de la pobreza y no tienen carencias.

Los pobres crónicos, los que se supone que antes fueron pobres y continúan siéndolo, están en su mayoría en la sierra rural, mientras que en los pobres recientes, los que han caído en la pobreza en los últimos años, fruto de la crisis económica, están sobre todo en zonas urbanas ya sea porque vivían antes ahí o porque migraron a las ciudades en los últimos años. Por otro lado, las personas que están en condición de integración se encuentran en las zonas urbanas tanto de Lima, como de la costa y sierra.

Sorprende como resultado de la ENNIV (1991) que la distancia en cuanto a nivel de pobreza que Lima tenía respecto al resto de regiones y zonas del país se haya acortado significativamente. Es decir, ahora en Lima existe 49% de población pobre. Si comparamos con los resultados de la ENNIV 1985-86 veremos que la pobreza en Lima ha subido del 16% en el número de hogares a 41%.

Cuando se trata de ocultar el número de pobreza se hace referencia al número de hogares porque los hogares pobres son más numerosos en población, mientras que los hogares en mejor situación tienen menos miembros. Si en Lima el número de hogares pobres es el 41% la población pobre en esos hogares es el 49%. Los jóvenes pobres son el 61%. La mayor parte de los jóvenes y niños pobres se ocultan en las cifras, cuando uno sólo ve población o cuando sólo ve hogares.

Hay mejores servicios de agua y de salud. También se ha incrementado la escolaridad y los servicios de educación inicial. El problema es cómo medimos y cómo mejoramos la calidad de esos servicios.

Las personas entre 40 y 44 años de la sierra rural en un 28% son analfabetos y las personas entre 15 y 19 años en un 6% son analfabetos. Si analizamos por sexo, en el primer rango mencionado las mujeres de la sierra el 44% son analfabetas pero los hombres solamente el 12%. Pese a que se ha avanzado en escolaridad todavía se mantienen diferencias en cuanto a hombres y mujeres. Y todavía se mantienen diferencias por regiones y la calidad del servicio no es homogénea. Según la ENNIV la tasa de mortalidad infantil sería de 64 por mil, seguimos en una tendencia descendente pero no llegamos al 55 por mil que plantea la ENDES.

Por otra parte, si comparamos Lima Metropolitana, la tasa de mortalidad infantil sería de 36 por mil, mientras que en la sierra rural sería de 91 por mil. La ENNIV también permite tener datos de mortalidad infantil entre pobres y no pobres, 70 y 56 por mil respectivamente.

En síntesis, se aprecia que la pobreza se agravó a raíz del desastre de la hiperinflación y con las actuales políticas, las condiciones de pobreza se han mantenido. Los logros en el ámbito social que se pueden exhibir, como la disminución de la mortalidad infantil, no son indicadores suficientes para mostrar una mejoría en la calidad de los servicios públicos y sociales.

### **Tercera Sesión:**

## **DESAFIOS EN LA ORGANIZACION INSTITUCIONAL PARA UNA MODERNIZACION AGRICOLA INCLUYENTE Y SOSTENIBLE**

---

### **3.1 NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACION INSTITUCIONAL EN LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE (ALC);**

**Carlos Pomareda; Director del Programa de Análisis de Política Agraria del IICA**

Quisiera en primera instancia hacer una reflexión sobre cuatro puntos en los que tienen que adquirir un poco más de entendimiento los países de la región

El primero es que a la agricultura la estamos entendiendo ya no como hectáreas, ya no como toneladas, ya no como miles de cabezas de ganado. Estamos comenzando a entenderla y por lo tanto a pensar en políticas para la agricultura, en relación a su estructura, a sus organizaciones sociales y económicas y al concepto de empresa agropecuaria.

El segundo aspecto que se reconoce en toda la región es el de la transnacionalización de la agricultura latinoamericana. Hoy en día, las empresas transnacionales (Dupont, Monsanto, Bayer, Ford, Massey Ferguson, entre otras) son parte del sistema, aunque durante mucho tiempo fueron vistas como externas. Ellas están dando origen a un nuevo tipo de relaciones en la agricultura latinoamericana y en la propia agricultura nacional: profesionales nacionales que se emplean en las empresas de agroquímicos, patentes que se negocian internacionalmente, etc.; vamos hacia una agricultura transnacional en el contexto latinoamericano, interamericano y mundial. Esta situación nos plantea la necesidad de internalizarlas como actores, pero también tener políticas que las reconozcan en sus propios intereses.

El otro aspecto es la transectorialización de la agricultura,. Hoy en día, gran parte de los avances en el sector agrícola se da por relaciones entre industriales y productores agropecuarios y tenemos lo que muchos llaman una desruralización de la agricultura. ¿Quién puede hoy día decirnos que el sector más dinámico de la agricultura peruana, los pollos, son realmente parte de la agricultura en el contexto que la entendíamos tradicionalmente?. Son una industria con todas las normas de exigencia de calidad, etc. que tiene el sector industrial.

Y por último, hay un aspecto que Juan Manuel Villasuso ha llamado la desmaterialización del valor de los alimentos. Esto es muy importante, porque en la cadena del productor al consumidor, el valor final de una cantidad "x" de alimentos tiene un enorme contenido de servicios, financieros, de propaganda, transporte y productos de otros sectores, la industria, etc. Pretender una solución para la agricultura pegada al campo de cultivo se hace o se convierte en una tarea muy difícil.

Por estas consideraciones es que hay mucha confianza y fé de los países o por lo menos de muchas de las regiones de los países, en estimular la agricultura. Hacerla más moderna, más competitiva, va a crear una cantidad enorme de actividad económica que nos va a permitir una mejor relación con los otros sectores productivos y con los servicios.

En el contexto internacional, nos va a permitir dinamizar nuestro sistema.

Los países no pretenden que se den prebendas ni condiciones especiales a la agricultura, sino que se reconozca su potencial y la naturaleza de su vínculo con el sistema. Y obviamente, por el reconocimiento que se hizo ayer, de que la pobreza rural está muy vinculada a lo que pase en la agricultura.

Sin embargo, creo que va a ver un desafío importante para las autoridades de agricultura, entre tratar de ocuparse más de los temas de la agricultura y por lo tanto la búsqueda de una agricultura más moderna, competitiva, capaz de salir adelante, y verse absorbidos por los temas del desarrollo rural, donde el quehacer es más de un conjunto de instituciones y a veces bastante menos de agricultura, como vías de comunicación, salud, educación, seguridad, etc.

¿Qué clase de agricultura vemos que se va forjando en la región?. Los países están buscando, en principio, una agricultura más moderna, más competitiva, más comprometida con la conservación de los recursos naturales y más comprometida con procesos de orden social. Lamentablemente, en la búsqueda de un modelo que tenga, como decimos, estas tres patas o lo que muchos llaman el triángulo de oro, hay un conflicto entre lo viable y lo posible por la vía de la economía de mercado y lo viable y lo posible por la vía del acompañamiento de este proceso por parte de las instituciones del Estado.

Ni un sólo país ha logrado una agricultura moderna sólo por la vía del mercado. Si puede hacerse, pero resulta elitista. Es evidente que las instituciones del Estado están entrando en un proceso franco de reformas para poder acompañar al proceso. Aquí hago un paréntesis, por que creo que muchos economistas creen demasiado en el mercado porque saben bastante menos de agricultura de lo que saben del mercado. Seguramente, a medida que vayan, como decimos los agrónomos, clorofilizándose, van a ir teniendo una percepción diferente, o como decía un amigo, cuando tengan que pagar la planilla los sábados.

El tema es una agricultura, en principio, más rentable como lo dijo ayer el Vice-Ministro. El compromiso con la conservación de los recursos naturales y el ir haciéndose partícipe de los compromisos sociales, parte de tener una agricultura más rentable. Hoy en día tenemos que afirmar que tanto la agricultura latinoamericana y la peruana, en particular, no es rentable. Hay segmentos, tramos, empresas que si lo son, pero en promedio la agricultura no es para hacerse ricos. Hay riesgos, inestabilidades, costos no tradicionales en los que antes no incurriamos. La agricultura es menos rentable que el comercio y que otras actividades, pero tiene un potencial.

Segundo, la agricultura ha sido y es una actividad riesgosa. Adicionalmente, al concepto de riesgo por la vía de las incertidumbres climáticas y de los precios, se añade el tema de la inseguridad. Y esto no es una particularidad de la agricultura peruana, es parte inherente a la forma en que se hace agricultura en América Latina. Los robos de ganado en Costa Rica; las invasiones de cosechas en Nicaragua; los problemas de la violencia en Colombia y Perú, ilustran el concepto.

De otro lado, creo que es propio que reconozcamos que tenemos dificultades en recursos humanos. Hubo un proceso de descapitalización en la agricultura, la migración de los recursos humanos más calificados, sobre todo de la capacidad gerencial que se fue a otras actividades, y un envejecimiento de la población, en general un agotamiento.

Hay un problema de recursos humanos. A veces somos muy proclives a decir, si tenemos potencial, si vamos a exportar, si podemos competir con los europeos, pero tenemos que ser conscientes que estas aspiraciones no parten de la realidad.

Otro punto que tenemos que reconocer es que las reglas de juego en el manejo macro-económico son hoy mucho más claras y transparentes de lo que han sido en el pasado. Creo que el manejo macro-económico de los países es, en general, bastante más saludable. El ordenamiento macro-económico, la reducción de los déficit fiscales, la no intervención pública en los mercados son reglas aceptadas.

Sin embargo, existe un trecho muy largo por recorrer en el manejo de la política comercial. Los temas como el proteccionismo en los países desarrollados, nuestra poca capacidad para competir afuera o adentro, requiere un manejo acusioso de la política comercial. No para crear prebendas ni beneficios tradicionales, sino para ser consecuentes con la forma en que se dan las relaciones comerciales internacionales.

Cuando los países desarrollados avancen en una forma más sincera hacia la eliminación de las barreras comerciales, aún cuando vayan creando otros mecanismos de apoyo a su propia agricultura, nos vamos a sentir más cómodos en las negociaciones internacionales. A veces también adoptamos posiciones demasiado enérgicas en relación a estos campos y se producen los confrontamientos entre los gobiernos. La política de los subsidios al arroz en los países asiáticos, la política para lácteos en la Comunidad Económica Europea (CEE), etc. van a ser temas que continuarán en las negociaciones internacionales.

Ese es un poco el entorno. Tenemos mayor confianza en la forma en que avanzamos hacia el ajuste macro-económico interno, pero gran recelo en la forma que realmente avanzamos hacia el escenario económico internacional, de liberalización que todos aspiramos.

Una inquietud que aún persiste y creo que es clara en todos los países, es que hemos hecho las reformas institucionales motivados por los criterios de orden fiscal, como la desburocratización y simplificación de las instituciones públicas. Quizás sea el primer paso. Había que ser drástico en reducir las burocracias ineficientes y los enormes déficit fiscales, pero creo que todos los países necesitamos hacer un esfuerzo mucho mayor en definir las nuevas funciones de las instituciones públicas y lo que implican esas funciones en términos de sus nuevas capacidades.

Lo anterior implica que tienen que irse creando nuevas capacidades en lo público y en lo privado como un esfuerzo complementario, para reemplazar algunas funciones públicas que hacia el Estado antes y hoy no las hace o no las ha podido hacer en los últimos años. No es un simple hecho de transferencia de funciones, sino de una forma de trabajo conjunta. Ojalá hayan cada vez Estados más fuertes y más soberanos, pero con instituciones menos burocratizadas, instituciones públicas más eficientes. Estado como compromiso de sociedad, no Estado visto como el mero aparato público. Estado somos todos.

Los ministerios comienzan a cumplir un papel distinto, orientador, concertador que permita que se den aquellas políticas públicas que pueden ayudar a la agricultura. Pero también los equipos asesores de los Ministerios de Agricultura, las Oficinas de Planificación Sectorial comienzan a

recibir el mensaje que tienen que cambiar. Comienza la necesidad de contar con Oficinas de Planificación Sectorial con una perspectiva diferente, con gente que entienda de empresa agrícola, de desarrollo sostenido, que pueda discutir problemas específicos en los distintos sectores, sobre lechería, industria láctea, industrias cárnicas, producción de animales, etc.. Obviamente, implica que la capacidad de análisis de las instituciones tienen que irse modificando hacia grupos más interdisciplinarios.

Lo que se ha planteado en el documento presentado por el Sr. Ministro para el caso del Perú, tiene una enorme similitud con lo que se están planteando en los otros países de la región sobre los nuevos desafíos para la política agrícola. Un frente siempre alerta para las negociaciones en el plano de la política macro-económica y comercial, pero una necesidad de redescubrir nuevos instrumentos de la política agrícola en el contexto actual.

Déjenme entrar en esto último porque creo que en los temas macroeconómicos hay un grado de entendimiento. Nadie hoy en día quisiera "MUCs" para las agriculturas de América Latina y nadie seguramente va a pretender tasas de interés subsidiadas e incapacidad de recuperación de los préstamos colocados por los entes públicos, etc., pero si hay necesidad de una serie de otros instrumentos de política.

El primero es el de la aceleración de la innovación tecnológica como un esfuerzo público-privado, no limitado a la parte gremial, no limitado a quién le transferimos la estación experimental solamente, sino a una relación funcional entre lo público y lo privado como parte de un proceso. Asimismo, a una relación con las transnacionales que hacen transferencias de tecnologías y que comercian embriones o meristemas, a una relación con las casas comerciales que venden insumos. Este es el sector privado metido en la transferencia de tecnología. Ahí tenemos un desafío muy importante para crear una forma diferente de hacer generación y transferencia tecnológica.

Segundo, el tema de crear la capacidad gerencial agropecuaria. Los gerentes han sido tradicionalmente vistos como los que tienen empresas, andan en automóviles y tienen corbata. No, en la agricultura hay muchos gerentes que ni siquiera saben leer y escribir pero que son gerentes, son tipos que no sólo saben producir maíz, sino que también tienen la habilidad de manejar y hacer producir un predio de dos, tres o cinco hectáreas. El concepto de gerencia agropecuaria tenemos que entenderlo mejor y capitalizarlo.

En el Perú podemos convocar a la Escuela Superior de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), a las universidades, a los colegios agropecuarios, a los funcionarios de agricultura que eran extensionistas, para crear una red nacional de apoyo al desarrollo empresarial agropecuario. Creo que si es posible, pero obviamente tenemos que movilizar capacidades. No vamos a poder competir sino tenemos mayor capacidad de gerencia, sino tenemos contabilidades, sino tomamos las decisiones adecuadas, sino buscamos y usamos la información que más nos hace falta, sino estamos dispuestos a pagar por la asistencia técnica y estar anuentes a pagar por la adquisición de conocimientos. ¿Quién de nosotros en una chacra quiso pagar por algún curso?, siempre tenía que darnos el gobierno, no estamos proclives a invertir en la ampliación de conocimientos.

Otro tema es el del desarrollo de la capacidad de los recursos humanos a todo nivel en la agricultura. Una cosa es la capacitación, otra cosa la escuela, el colegio. Hay que aprender destrezas en la vida y hoy en día el desafío es muy grande para aprender cosas. Tenemos análisis hechos de la productividad de los insumos o del agua de riego y nunca medimos la habilidad del regador y la habilidad para rociar un herbicida y tirarlo alrededor de las plantas o la efectividad y la durabilidad de un tractor cuando un tractorista lo maneja bien.

¿Qué empresario estaría anuente de capacitar a su gente?. ¿Cuántos realmente lo hacen y cual es el mecanismo de financiamiento que le permite hacer esa inversión?. ¿Cuales son las relaciones contractuales que tenemos que establecer con quienes manejan los instrumentos, los equipos, la maquinaria para asegurarnos que la inversión que hacemos en ellos es percible durante algun tiempo?. ¿Cuántos promotores sociales realmente capacitan a pequeños agricultores para hacerlos mejores más allá de lo que ellos mismos saben hacer?.

Otro aspecto que se convierte en necesidad muy urgente en el caso de países como el Perú es la inversión en la agricultura. Hoy día, la agricultura no es rentable, pero puede ser rentable y la evidencia que puede ser rentable es que lo es en otros países.

Veo con gran entusiasmo la iniciativa PROMPERU, ¿porqué no un PROMAGRICULTURA?. Pongamos el potencial y las posibilidades de la agricultura peruana para atraer capital extranjero pero un capital extranjero comprometido con el interés social. No para crear empresas meramente competitivas. Crear empresas que tengan, como decía Carlos Amat ayer, efecto multiplicador y efecto de arrastre en la estructura interna, no empresas competitivas ensambladoras en el Perú sino empresas que hagan tecnología, que generen efecto multiplicador, que se vinculen a los servicios, que demanden servicios, etc.

Estos procesos se han dado en algunos países, por ejemplo, en el caso de la agricultura mexicana, chilena, costaricense. A veces comienzan a crearse inquietudes de que el país está en venta. Quizás el país no tiene que estar necesariamente en venta si las reglas de juego son claras, pero tampoco podemos pretender que con un simple anuncio en el periódico, este proceso se va a resolver. Hay que poner la agricultura peruana, sus posibilidades, su potencial, en el contexto internacional.

Otro aspecto muy importante es entender las relaciones funcionales y contractuales y de conflicto de intereses en las cadenas agroalimentarias. Este proceso de desmaterialización del valor final de los alimentos, básicamente, lo que está reflejando es que entre el productor, el criador de vacas y el vendedor de quesos, o el supermercado que vende quesos, hay una enorme cantidad de eslabones con intereses diferentes.

Hace poco, en Costa Rica, había un enorme conflicto en el sector ganadero porque los productores de ganado fino básicamente, solicitaban apoyo para la importación de equipos, que les permitiera la producción y exportación de embriones; los criadores de ganado comercial estaban pujando por la importación de vaquillas; los engordadores estaban pujando por la importación de ganado flaco de Nicaragua; los de las plantas empacadoras estaban pujando por la importación de ganado gordo; los productores de zapato que siempre se quejan de la mala calidad de los cueros perpetados por torsa, un gusano barrenador, o por las excesivas marcas que se ponen al ganado y por las jibas del ganado cebú, lograron una importación de cueros del Brazil; los dueños de los

restaurantes dijeron que la carne costarricense no les interesaba y querían importar y lograron importar un furgón de lomo de los EE.UU.

Obviamente, en esta cadena, los intereses ante el proceso de liberalización se van a complicar, porque cada quien importa lo que le interesa y no hay una unidad hacia adentro. A nuestras organizaciones agrarias nunca las hemos estructurado en el contexto de la funcionalidad de la cadena. ¿Es eso posible hoy en día? quizás sí, pero tendríamos que replantearnos nuestras propias relaciones con el sector industria y replantear las relaciones al interior de esos gremios que suelen vivir en conflicto.

¿Cómo encontramos esa congruencia de objetivos?, ¿cómo damos origen a esas nuevas organizaciones?. En algunos países, particularmente, en México, la Unión Nacional de Productores de Hortalizas está creándose alrededor de este concepto. En otros casos, la unión tiene que ser mucho mayor en el contexto de los espacios agroecológicos. Las propias asociaciones de valle que tradicionalmente han tenido un papel de lobby comienzan a transformarse en una instancia de organización grupal que es, particularmente, importante a la hora de plantear los temas del desarrollo sostenido.

Los predios, las unidades, las chacras deben tener información, generada en su propio espacio agroecológico. Aparece la necesidad de crear nuevas formas de organización. Hay una experiencia interesante que mencionar: la Confederación de Asociaciones de Agricultores del Estado de Sinaloa de México. Esta Confederación tiene funciones específicas complementarias a la de las asociaciones de valle. Los 11 valles del Estado de Sinaloa tienen funciones específicas dentro de la Confederación y dentro de las Asociaciones de Valle, los distritos de riego tienen otras funciones específicas. Entonces, hay experiencias muy interesantes de cómo se forjaron estas instituciones y cómo se fué adquiriendo la confianza en sí mismas para pagar, porque tampoco podemos pretender que existan si los propios miembros no hacen un pequeñísimo esfuerzo y gradualmente tienen su propia gerencia y administración.

Estas son algunas cosas que están pasando en la región y que son congruentes con lo que se está planteando en el Perú. El camino está trazado, no siento que hoy en día haya que descubrir el agua tibia. Los países están avanzando en esta dirección y hay que aunar esfuerzos e ir creando programas y compromisos entre las organizaciones públicas y las privadas.

Hay dos temas adicionales que quisiera comentar. Uno, se refiere al desarrollo de los mecanismos para las transacciones en el mercado. Hay experiencias muy útiles para la creación de bolsas de productos agropecuarios, por ejemplo, en el Salvador y en Costa Rica, y para las subastas de ganado en el caso de Colombia. Hay una serie de nuevos mecanismos de relación con los mercados internos. En lo internacional, el avance hacia la creación de un mecanismo como bandas de precios, con el nombre que sea, que se le vaya a dar, es un tema en el que hay que aunar esfuerzos de la Cooperación Internacional en la Subregión para que encontremos un planteamiento útil.

El otro aspecto es la creación de los mecanismos financieros congruentes con las nuevas necesidades. Si estamos planteando nuevos mecanismos de la política agrícola, nuevas formas de relación y nuevas necesidades en la agricultura, la banca de fomento tendrá que renacer con nuevos planteamientos. El fomento ya no será el concepto de la tasa de interés subsidiada. Tendrá que ser

una noción diferente de fomento. Siempre habrán muchas cosas que fomentar en la agricultura y es bueno plantear este tema en el seno de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE). Creo que ALIDE ha estado haciendo un esfuerzo interesante, precisamente, para ayudarnos a encontrar el nuevo papel y los nuevos instrumentos de la banca de fomento que seguramente van a ser muy útiles en este nuevo contexto.

Estas son algunas de las reflexiones que he querido compartir con ustedes. El seminario ha sido una oportunidad interesante para entender, por lo menos para mí, más de cerca lo que está pasando en el contexto del ajuste y de la agricultura en el Perú. Asimismo, pedirles la continuación de este esfuerzo, es decir, que lo que constituyan acuerdos de este trabajo nos comprometamos a convertirlos en acciones.

### **3.2 LOS MAS RECIENTES CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA AGRICULTURA DEL PERU;**

**Absalon Vásquez; Ministro de Agricultura del Perú (\*)**

Señor doctor Martín Ramírez Blanco representante del IICA en el Perú, señor doctor Carlos Pomareda director del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria del IICA, señor Gustavo García Mundaca Presidente de la Organización Nacional Agraria y miembro de la Comisión de Agricultura del Congreso Constituyente Democrático, señores y señoras.

En esta oportunidad quisiera exteriorizar mi satisfacción por la realización de este evento que ha permitido congregar a profesionales de muy alto nivel y aprovechar la ocasión para hacer algunos planteamientos que mi despacho considera importantes, esperando al mismo tiempo que algunos aportes que se puedan obtener de esta reunión, sean de utilidad para la orientación del desarrollo agropecuario, ya que como responsable político del sector estoy atento a los aportes que cualquier ciudadano nos haga llegar con ideas valiosas que podrían contribuir a una mejora del sector agrario.

El tema que se me ha solicitado presentar en este evento es el referido a "Los desafíos de la agricultura en la década de los 90", el mismo que fue desarrollado y publicado sobre la base del conjunto de reformas que el sector a mi cargo viene ejecutando con el propósito de establecer un marco de políticas para enfrentar los grandes desafíos que confronta nuestra agricultura en un contexto de liberalización de mercados y apertura comercial que nuestro país ha iniciado como parte del esfuerzo de modernización del sector productivo en su conjunto. En tal sentido y tratando de ajustarme a lo limitado del tiempo y considerando que el documento está escrito, voy a referirme solo a algunos aspectos, para después poder conversar, intercambiar ideas, y opiniones al respecto.

Un aspecto fundamental para enfrentar los desafíos de la agricultura en el país está indudablemente en el cambio de mentalidad que pueda lograrse en el productor agrario. De una mentalidad formada a la luz de las políticas agrarias que se implementaron en el pasado pienso que los cambios a los que aspiramos no se podrán realizar de la noche a la mañana. Creo que esto es más bien un proceso relacionado a un conjunto de acciones, y a una serie de compromisos y tareas que todos tenemos de una u otra forma que asumir, desde el ángulo y desde la posición en que nos encontremos, tratando siempre de contribuir a ese objetivo.

---

(\*) *El texto corresponde a una exposición improvisada, por lo tanto no es un documento formalmente editado*

En este caso el que habla como responsable del manejo de la política agraria, así como también los dirigentes agrarios desde la posición que los agricultores les han encargado, y los propios productores desde los niveles de valle, y los técnicos de las diferentes instituciones.

Para enfrentar exitosamente los nuevos desafíos que confronta la agricultura peruana es necesario contar con un hombre diferente, con una mentalidad distinta a la que durante decenios se acuñó en el productor agrario, esto resulta particularmente importante si se observa el contexto internacional ya que definitivamente a nivel mundial han ocurrido cambios profundos y bastante auspiciadores para el bienestar de la humanidad. Es por ello que una parte fundamental del accionar de la política agraria la estamos orientando a impulsar ese cambio en la mentalidad del productor. Para ello muchas acciones ya se han dado y seguiremos dando, y es bueno reconocer que muchas instituciones también vienen trabajando en ese sentido.

En esta tarea los mismos productores a través de sus agrupaciones y asociaciones vienen contribuyendo decididamente en la construcción de las bases que permitan impulsar este cambio de mentalidad en el productor. La mayoría de los aquí presentes conocen las condiciones políticas sociales y económicas que sirvieron de marco para el desempeño de la agricultura en las dos últimas décadas reconociéndose que se trató fundamentalmente de una agricultura extremadamente condicionada por la acción del Estado, pretendiendo su accionar inclusive organizar el trabajo del campesino y del agricultor. Todas las políticas que hoy se conocen como populistas como son la de los subsidios indiscriminados, o la fijación de precios de los productos agrícolas, o el manejo del dólar MUC, que en esta reunión ya fue muy bien abordada por el Dr. Pomareda, generaron una serie de distorsiones que actuaron en contra de la agricultura y definitivamente fueron condicionando la mentalidad y la forma de actuar de los productores, y que nosotros consideramos como la gran tarea que tenemos que efectuar para revertir esta situación y modernizar el agro.

Haciendo un alto, a los dos años del programa de ajuste y en el marco del programa de cambios que estamos efectuando, se puede decir que hemos avanzado mucho más de lo que esperábamos, y mucho más de lo que como objetivo habíamos fijado. Ahora la gran mayoría de nuestros agricultores ya no están pensando, en que el Estado intervendrá con los subsidios indiscriminados que de una u otra forma se tuvieron en el pasado, o que el Estado intervenga comprándole su producción o, asegurándole un determinado margen de ganancias, aunque en la práctica estas políticas no beneficiaron verdaderamente a los productores sino más bien a otros agentes de la economía por la mala aplicación y orientación de estos mecanismos. Pienso que en la actualidad se está comenzando a gestar una nueva concepción y un nuevo espíritu en el productor.

Para lograr estos primeros resultados ¿que es lo que verdaderamente se ha hecho?, y qué es lo que se espera que aún hagamos y hacia donde pretendemos orientar el desarrollo del sector?. Lógicamente para alcanzar los objetivos de la política agraria se ha partido definiendo cuál es el rol que le toca asumir al Ministerio de Agricultura en el actual contexto de reformas estructurales que se llevan a cabo ya que de otra forma estaríamos un poco caminando sin rumbo definido. Al Ministerio de Agricultura le corresponde retomar, y está retomando su rol de promotor, normativo y de agente de apoyo al productor, tratando de eliminar todo lo que no deba hacer en el nuevo contexto del modelo económico que el gobierno se ha planteado desarrollar y desterrar aquello que vino ejecutando mal, buscando transferir a los productores y sus organizaciones representativas todas las acciones que ya no le corresponden, así como aquellas pocas que se pudieron hacer bien,

pero que por orientaciones de política económica le corresponde como objetivo central a los propios productores.

Como ejemplo de ello podemos indicar que, el día de ayer prácticamente hemos completado la transferencia de la casi totalidad de las estaciones experimentales de la Costa, hacia los entes nuevos que creemos serán capaces de administrar éstas estaciones aunque inicialmente se pueda operar con el apoyo parcial del Estado para ir gradualmente consolidando ese modelo y en esa medida retirar la intervención del Estado, aunque no definitivamente su presencia y su accionar normativo, promotor y orientador de algunas acciones de interés nacional.

En conclusión se puede pues afirmar que un aspecto primordial de la política sectorial ha sido definir el nuevo rol del Estado en la conducción del desarrollo del sector agrario y en ello pienso que existe un consenso casi total por parte de los productores y un gran alivio en muchos agricultores que en alguna oportunidad llegaron a identificar al Ministerio de Agricultura de las últimas dos décadas, como un enemigo del campo, y un total rechazo a su presencia en el proceso de producción, comercialización y transformación.

A todo ello podemos agregar el desmesurado y frondoso crecimiento de su estructura organizativa, llevada a cabo año tras año hasta llegar a disponer de un excesivo número de trabajadores particularmente en su parte administrativa y donde cada gobierno lógicamente quería agregar su cuota de clientelaje con intereses marcadamente políticos para disponer de bases de apoyo. A nosotros nos correspondió definitivamente la tarea de reordenar este caos generado por casi todos los gobiernos, ya desde la época de la reforma agraria, en el gobierno siguiente y en el gobierno precedente que en sus últimos días dejó un masivo nombramiento tanto en el INIA, como en la sede central del Ministerio de Agricultura, por no citar el resto de instituciones. Esta tarea muy ingrata la asumimos con mucha paciencia y respetando el derecho de los trabajadores, para llegar al final a un punto creo bastante adecuado, si bien eventualmente no resulte ser lo óptimo, creo que hemos avanzado bastante en ello, buscamos disponer del número de trabajadores adecuados para asumir en forma eficiente las nuevas funciones que se tenga que desarrollar o que le toque desarrollar al sector agricultura.

Los vicios en la administración pública agraria impedían el desarrollo del sector productivo, ¿qué se podía esperar de un Ministerio de Agricultura o de un INIA que supuestamente era responsable de las investigaciones, cuando entraban en huelgas de 6 meses por año? y que en algún momento llegó hasta 8 meses al año, debiendo eso sí pagarse religiosamente a los trabajadores huelgistas, mientras que los directivos tenían que encerrarse en sus oficinas para evitar que los conflictos se agudicen. Vale decir pues que en el sector se había quebrado el principio de autoridad, y el más elemental sentido del respeto. Yo recuerdo que en una oportunidad durante una acción de huelga se llegó a romper los vidrios y mamparas de la oficina del Sr. Ministro a quién yo acompañaba en ese momento. Esta acción me impactó profundamente y cuando se presentó la oportunidad de hacer cambios profundos, por decisión y con el respaldo total del Sr. Presidente de la República, hemos tenido que proceder a ejecutar esos cambios sin ningún miramiento ni dudas ya que creemos que se trataba de un cambio necesario para el desarrollo del sector. Este proceso de otro lado está permitiendo aunque con muchas dificultades mejorar considerablemente, las remuneraciones de los trabajadores que permanecen en el sector ya que no se trata únicamente de achicar el tamaño de la administración pública agraria sino de mejorar su eficiencia y su eficacia siendo para ello indispensable corregir los actuales niveles remunerativos de este personal.

Luego de estos cambios en el aparato estatal, creemos que es necesario potenciar la capacidad técnica del personal siendo para ello necesario iniciar un proceso de capacitación muy activo y sobre todo orientado a jóvenes profesionales recién egresados de la universidad y descontaminados del antiguo burocratismo con el propósito de inyectar oxígeno y sangre nueva, a todo el aparato público agrario. Este será pues el siguiente paso que vamos a dar pero enmarcados en una estructura mínima que hemos diseñado con la Ley Orgánica del Sector, y aquí tengo que resaltar el apoyo que venimos recibiendo del BID y del IICA para concretar este esfuerzo.

Otro aspecto fundamental que es parte de la política agraria es lo referente al rol del productor en este proceso de cambios estructurales que vive el país. Nuestro sector promueve que los productores se agrupen empresarialmente, y que se recupere el concepto central de rentabilidad competitividad y eficiencia, los mismos que lamentablemente los gobiernos precedentes distorsionaron mediante sus políticas de intervención y empujaron a que los productores olviden este aspecto fundamental del quehacer agrario. Estos conceptos eran constantemente mencionados tanto en foros como en procesos de negociaciones pero nunca se pudo plasmar en la realidad ya que precisamente todas las acciones del gobierno conducían a que no se logren, aunque no por falta de voluntad sino mas bien por una falta de percepción sobre el impacto de las políticas económicas que practicaron sobre el desempeño del sector agrario. Por todo ello la política la orientamos para promover las asociaciones de los productores, no bajo la forma de sindicatos ni con las orientaciones que en algunos momentos algunas instituciones adoptaron, vale decir mas con caracter de luchas reivindicacionistas, quizás por los constantes atropellos del Estado hacia el productor nacional. Una cosa es la representación gremial reivindicativa y otra es la organización empresarial de estas agrupaciones de productores. Aquí deseo recordar que durante muchos años los mismos productores agrarios a nivel de los valles, conformaron sus organizaciones, luego esto se fue perdiendo, para ser retomado en la actualidad con una óptica diferente marcada felizmente por el espíritu empresarial de los productores. En ese sentido creo que ya se han dado pasos muy concretos y alentadores en las propias organizaciones para tratar de gestar empresas como por ejemplo a nivel de la ONA, cuyo presidente se encuentra aquí presente, donde ya existen comites y algunos programas que están caminando en esa dirección conjuntamente con sus productores.

Las organizaciones que deseen permanecer como gremios sindicalistas agrarios "entre comillas" podría afirmar que están actuando de espaldas a la realidad y serán resagados por la historia, para ir progresivamente desapareciendo porque no encontrarán el espacio adecuado para su forma de actuación convencional. Ya el productor está cansado, de la politiquería, del mangoneo, del manoseo político, y del clientelismo. Su preocupación central es ganar dinero y para ello esta listo a trabajar y sudar para hacer producir la tierra. Es bueno recordar que en los modelos colectivistas que hemos tenido y aún tenemos en el país se acostumbra trabajar desde la 6 o 7 de la mañana, durante un periodo de 3 horas, con lo cual solo se trabaja un 30% de la jornada normal. Este señor sencillamente no puede ser agricultor y yo lo he manifestado públicamente en los sitios que he visitado, este señor quizás fue asimilado a la agricultura, pero definitivamente no tiene el espíritu de agricultor. Esta situación tiene que ir cambiando ya que con la política agraria actual no existirá margen de acción para este tipo de vicios, debiendo estos productores ser reasignados o asimilados por otros sectores de la economía.

En tal sentido lo que busca la política sectorial actual es que los productores también efectuen un franco proceso de reordenamiento de su organización empresarial, para que sus productos sean competitivos en los mercados y se termine la permanente tragedia del productor que se origina en

la desorganización y era alimentado por las distorsiones que el propio Estado generaba con sus políticas. Por estas consideraciones se tienen que entender la necesidad de un cambio de mentalidad en los empresarios, superar la visión del Estado paternalista y benefactor para asumir la responsabilidad que le debe corresponder a todo empresario moderno, de tener que competir y acelerar este proceso de reestructuración productiva agraria.

Quisiera citar un par de ejemplos relacionados con los costos de las semillas, el precio del kilo de semillas de maíz está sobre los dos dólares, con estos precios pienso que resulta muy difícil hacer agricultura, lo mismo ocurre con la semilla tan cara promovida por organizaciones como FONDEAL que hace utilidades desde Lima, en forma centralizada mientras que los agricultores aún no reaccionan frente a estos hechos. Aquí debo hacer una crítica muy tajante a FONDEAL, ya que trata de mantenerse como un monopolio en la venta de la semilla del algodón. pienso que lo más adecuado sería que los productores de algodón busquen producir su propia semilla sea en Piura o en Ica o en Lima para después integrarse de manera organizada. De esta forma estaríamos terminando con los precios de 26 dólares por quintal de algodón y por lo tanto haríamos más competitiva esta producción. Esto ilustra pues que en algunos casos desde los mismos gremios en este caso FONDEAL se trata de ganar demasiado, u obtener márgenes de ganancia demasiado altos. Hay que hacer más competitivos estos mercados tratando de fomentar el ingreso de más empresas en el mercado de semillas.

En relación a la maquinaria agrícola también debo señalar que su costo es entre 40 y 50% más elevado de lo que cuesta en los países vecinos como el Ecuador o en Bolivia o en Chile. Si a ello agregamos los costos de operación de la maquinaria y los rendimientos promedios del operador que dicho sea de paso han disminuido dramáticamente tendremos un sector productivo agrario en desventaja para competir con los países vecinos, como resultado de los elevados costos de producción y por los bajos niveles de productividad de la mano de obra del campo. Este es el reto que debemos enfrentar en el corto plazo, buscando lograr este cambio en la mentalidad del productor y una normalización del mercado para poder contribuir a que el productor se enfrente a situaciones menos desventajosas que en la actualidad. Este es otro de los objetivos de la política agraria que estamos impulsando.

Deseo dejar como mensaje que los productores participen más activamente en los diferentes mercados de factores, para lograr una mejor articulación productiva desde la provisión de insumos mediante la instalación de semilleros por parte de los que deseen incrementar sus utilidades produciendo semillas, pero en un mercado competitivo, que asigne recursos de manera eficiente, ya que pensamos que ese es el único mecanismo para tratar de encontrar el camino adecuado.

Es deseable así mismo que los productores organizados puedan acceder e intervenir en algunos procesos de la comercialización de su producción con el propósito de revalorizarlo. Esta fue una de las primeras acciones que se propuso impulsar desde el Ministerio y creo que de alguna manera obtuvimos éxito particularmente en una de las zonas más difíciles del país cuando se apoyó la conformación de una empresa de agricultores para comercializar el arroz de San Martín. Como medidas de política para ello contamos con dos mecanismos además de impulsar la organización de los productores: el mejoramiento de las carreteras y el mecanismo de sobretasas. Gracias a la existencia de este último mecanismo es posible trasladar el arroz desde los centros de producción de San Martín hacia los mercados de consumo localizados a cientos de kms a través de caminos en condiciones no adecuadas de mantenimiento.

La producción de los dos últimos años se ha recuperado en un 80 y 90% con relación al nivel de producción del año 90.

El impulso a nivel nacional de esta nueva corriente en las organizaciones de los productores para poder acceder al mercado debe ser acompañado por mecanismos adecuados de financiamiento. En este sentido mi despacho viene impulsando la organización y el funcionamiento con criterio empresarial de las cajas rurales las que tienen un doble objetivo: de un lado se busca asignarle un rol de intermediación financiera y de otro se busca reforzar la organización de los productores a través de este mecanismo.

Comparto lo que muy bien decía el Dr Pomareda, en el sentido de que hay muchos que no conocen los problemas que se viven en el medio rural, como ciertos economistas y burócratas que sin conocer el campo consideran como algo jalado de los pelos el proyecto de las Cajas Rurales. A aquellos yo quisiera decirles que vayan y visiten el campo y vean que está pasando en el campo. Recién en esas circunstancias podrán dejar de lado la visión sesgada y desfasada que se tiene sobre el proceso productivo en el medio rural. Quizás sea porque yo conozco el campo desde niño, y me compenetré con su dinámica desde que tuve uso de razón, para posteriormente como profesional entenderlo mucho mejor, me atrevo a afirmar que las cajas rurales significan una opción válida para reactivar la producción agropecuaria y para generar una dinámica económica capaz de activar ciertas regiones del país.

El nuevo rol del Estado, y el de los productores en este contexto son aspectos que van configurando la nueva política sectorial, y sobre la cual debe reposar la instrumentación de la política agraria para poder sacar adelante al agro peruano. Si a estos elementos agregamos los aspectos de comercialización, sustentados en el principio de libre mercado, aunque con una presencia mínima del mismo para garantizar su transparencia y las reglas de competencia creo que las condiciones mínimas para la reactivación de la producción se estarían dando, por supuesto que el Estado para ello esta creando el marco jurídico y legal que garantice la sostenibilidad de este proceso. En el plano del comercio internacional hemos tenido que revisar los alcances de algunos convenios internacionales, que resultaban lesivos a los intereses del agro. Por ejemplo Perú firmó convenios internacionales que nos permitía exportar con preferencias arancelarias fibras acrílicas o partes automotrices, ofreciendo a cambio preferencias arancelarias para la importación de frutas o harinas. Estos convenios han tenido que ser replanteados para poder defender la coherencia de la política agraria, ya que estas decisiones y los convenios resultaban antiagrarios. Una manera de activar la agricultura es mediante la adopción de políticas que no la discriminen ya que las bases de una economía sana se construye a partir del trato igualitario a todos los sectores productivos sin entrar en tratamientos diferenciados del resto de sectores ya que de otro modo estaríamos comenzando a jalar lo que se diría agua para nuestro molino.

Entonces debo reafirmar que realmente el sector agrario estuvo sometido a muchas decisiones, convenios, y normas que se generaban en contra del productor. La política de comercialización si bien es cierto ha sido definida como una política de libre comercio, es conveniente aclarar que está motivada en la necesidad de eliminar todos los vicios y trabas que significaban los controles cuantitativos, las diversas modalidades restrictivas y la sinverguencería que se enquistó en las diferentes instancias que tenían que ver con el manejo de este andamiaje de controles. Esto en mi concepto jamás debe regresar al país. En este contexto sin embargo hay que rescatar la necesidad de lo que significan los controles sanitarios como medida de prevención tanto para el proceso

productivo nacional, así como parte de la política de protección al consumidor. En, estos días está saliendo un decreto muy concreto para reordenar el tránsito de alimentos en frontera tanto para la entrada como para la salida del país, ya que tenemos el propósito de implementar un control sanitario muy estricto y riguroso. Esperamos que estas medidas que anteriormente no se quisieron tocar, no generen problemas ni malos entendidos y si ello ocurre tendremos que enfrentarlos con la crudeza y la decisión que la reactivación del agro requiere.

En consecuencia si a los aspectos de comercialización aunamos los factor que habíamos antes señalado como son la organización, el robustecimiento, y el apoyo a estas organizaciones empresariales de los productores creemos estar en el buen camino. Este conjunto de elementos respaldados por el mecanismo de estabilización de precios como elemento compensatorio de los enormes subsidios que se otorgan a la agricultura de los países industrializados, que resultan ser nuestros principales abastecedores de alimentos importados, son los elementos mínimos para tratar de encausar la agricultura nacional.

Sobre este último aspecto existen aún muchas voces, aunque menos que antes, que discrepaban de las medidas adoptadas en esta dirección, probablemente porque afectaban sus intereses económicos en unos casos y en otros por desconocimiento del funcionamiento de los mercados agrícolas internacionales, plagado de distorsiones como no ocurre en otros rubros del comercio internacional. El trabajo que hemos realizado en esta área ha sido técnico y no ideológico como algunos economistas tratan de presentar. Aquí tengo que dejar constancia que este ha sido un trabajo producto de la participación de muchos profesionales que han estado resistiendo y apoyando para consolidar el sistema y debo también destacar el rol y la participación muy importante de nuestro viejo amigo y hoy constituyente aquí presente y que siempre ha estado a la vanguardia en la defensa de los productores en cuanto a la necesidad de aplicación de estos mecanismos de estabilización y compensación. Hay que aclarar que no es un mecanismo de protección a la ineficiencia, como muchos pretendían atribuirle al sistema, con una manifiesta falta de sinceridad o con un inadecuado manejo de los conceptos. ¿De que manera se le podía pedir al aparato productivo agrario que sea rentable para el productor, cómo se puede pedir eficiencia, productividad, incorporación de nuevas tecnologías, y capitalización, si los precios estaban completamente por los suelos debido a la importación de productos subsidiados en sus países de origen. De otro lado durante la anterior administración los precios de garantía no funcionaron debido a que servían para beneficiar a otros agentes de la economía y no a los productores, la irresponsabilidad en el manejo de este mecanismo no permitió que los precios de garantía funcionaran en beneficio del productor ya que mediante carruseles hasta el maíz importado pasaba como producto nacional.

Definitivamente si tal como se ha planteado la política de precios, como instrumento fundamental de la comercialización y el proceso de consolidación de las organizaciones empresariales como vehículo para que los productores puedan acceder al mercado con posibilidades de competir exitosamente no funcionara, el principio del libre mercado no funcionará y lo único que se estaría haciendo es liquidar a todos los agricultores. Por ello considero que el trabajo que nos espera es fuerte y en este sentido estamos preparando un paquete de políticas sectoriales que iremos implementando en forma gradual para lograr que los mercados funcionen en forma competitiva.

En esas condiciones si estaremos en posibilidades de afirmar que el productor estará en condiciones de competir y los ineficientes irán abandonando progresivamente esta actividad, aunque siempre brindándoles la oportunidad que requieren desde el punto de vista social y que el Estado no puede abandonar.

En cuanto a las sobretasas arancelarias, tal como ya explicara precedentemente, se tiene que entender que se trata de un mecanismo de compensación de los subsidios internacionales en ausencia de mecanismos antidumping que sean aplicables al comercio agrícola internacional. Como podríamos pedir que compitan dos agricultores, en este caso un nacional y un agricultor externo, cuando es conocido que este último recibe importantes ayudas directas e indirectas por parte de las tesorerías de sus respectivos países, distorsionándose con ello todo principio de libre competencia en el mercado internacional. Este comercio no se da en condiciones de libre competencia ni de equidad, por lo tanto es nuestro deber crear las condiciones legales para que nuestros agricultores enfrenten la competencia internacional en igualdad de condiciones. La defensa de este mecanismo por mi despacho me deja satisfecho, y con ello lo que también asumo implícitamente es que los agricultores ineficientes de mi país vayan cambiándose a otra actividad, sino definitivamente tendría el cargo de consciencia de que estoy ocasionando un serio daño a la agricultura del país. Esa es la filosofía en cuanto a las sobretasas y a los mecanismos de fijación de precios, los que en nuestro concepto deben obedecer al libre juego de la oferta y la demanda.

Mucho se ha especulado respecto a las marchas y contramarchas en la administración del mecanismo. Sin embargo debo aclarar que durante mi gestión no se han dado tales marchas ni contramarchas salvo en el caso excepcional del maíz, que creo conviene explicar los motivos que lo ocasionaron, ya que en este auditorio veo la presencia de muchos economistas e investigadores que manejan este tema. El subsector de producción de pollos tenían una deuda que más o menos bordeaba los 120 millones de dólares, lo que podría significar en un momento determinado la quiebra en primer lugar de todos ellos, y luego generaría un problema mucho mayor por que comprometería al sector financiero. En esta parte quisiera expresar mi convencimiento que durante la gestión de las políticas un gobierno no puede manejar normas rígidas, inflexibles y ciegas y es siempre conveniente aplicar algunos correctivos necesarios pero con equidad, con transparencia y sobre todo que no odedescan a prebenda alguna.

Se dice también en relación al mecanismo de sobretasas, de como es posible que se mantenga una protección al maíz, al sorgo o al arroz o al trigo y la leche sino tenemos potencial para competir en la producción de estos alimentos, olvidándose muchas veces que estos productos tienen sustitutos que si se pueden producir exitosamente en el país y que en ausencia de este mecanismo de compensación se verían gravemente amenazados por la competencia internacional desleal. Yo soy conciente por ejemplo que el país no tiene potencial para producir trigo, sin embargo hay que recordar que la importación barata de este producto desplaza la producción de papa, arroz, yuca, maíz amiláceo etc, cultivos en los cuales si tenemos ventajas comparativas y podremos adquirir ventajas competitivas en este proceso de tránsito hacia una agricultura moderna, producto de los elementos de política que he señalado precedentemente, vale decir cambio de mentalidades, condiciones adecuadas de financiamiento, innovación tecnológica, etc, etc., Para llegar a esta agricultura sería irresponsable no reconocer que nos encontramos en un periodo de tránsito lleno de dificultades, pero estamos dispuestos a impulsar y manejar gradualmente un conjunto de medidas de política, para posibilitar que nuestros agricultores sean competitivos.

Como Estado tenemos que darles a nuestros productores la posibilidad de que realice estos cambios y eso significa inyección de recursos económicos.

Resumiendo los cuatro aspectos mas importantes de la política agraria, es decir la institucionalización por parte del Estado, por parte de los productores la organización empresarial, la comercialización y los precios y el financiamiento, quisiera retomar este último aspecto y señalar que nunca más deberíamos esperar en el país un banco de fomento de primer piso ni para el agro, ni para vivienda, u otra actividad productiva. En esto sí soy un convencido ya que la existencia de estos bancos permitió no el fomento de las actividades productivas sino el mantenimiento de prebendas y favoritismos políticos de los gobiernos de turno. Discúlpenme que realice esta afirmación pero deseo también expresar que lo realizo a título personal. Sin embargo esto no significa que el Estado excluya a estos sectores de su labor de promoción, creo que debemos promocionar las bancas de segundo piso para promocionar, para fomentar la agricultura o las otras actividades que he mencionado, llegando a los productores mediante líneas de crédito otorgadas a través de la banca privada, esto particularmente para la agricultura de Costa y las partes bajas de la Sierra. Los créditos a la agricultura se tienen que otorgar con las garantías del caso y esta es otra de las acciones que se han venido impulsando desde el Ministerio de Agricultura, ya que buscamos acelerar el proceso de titulación total de los predios rústicos, para que estos formen parte del patrimonio real de los productores y puedan ofrecer las garantías para acceder al crédito. Anteriormente la garantía era la cosecha, pero ello generaba algunos vicios como el de no declarar la totalidad de las cosechas obtenidas y dejar cuentas pendientes con la banca de fomento, no quisieramos que ello vuelva a ocurrir ya que el financiamiento inorgánico de la banca de fomento fue uno de los elementos que explicaron el proceso de hiperinflación en el país, impuesto que toda la sociedad en su conjunto tiene que pagar por la irresponsabilidad de unos cuantos.

En este sentido creo que las cajas rurales son una alternativa aunque no debemos olvidar que el financiamiento también es necesario en un gran segmento de nuestra agricultura con características de pauperización como son los campesinos alto andinos que practican una agricultura en condiciones de extrema dificultad desde todo punto de vista. Para ese agricultor, tenemos que ser claros, el Estado busca otorgarle una ayuda y en algunos casos hasta podríamos hablar de subsidios, ya que por su condición de extrema pobreza, por las dificultades climáticas como la presencia de heladas, granizadas, sequías, condiciones físicas adversas como son las extremas pendientes y la fragmentación de los predios, además de las dificultades de aislamiento por la falta de carreteras para evacuar su producción, ellos requieren del apoyo decidido del Estado.

Conviene a esta altura de mi exposición hacer una reflexión sobre lo que ocurre como producto de muchas décadas de desatención a este segmento de la producción agraria. La violencia subversiva, las masivas migraciones hacia la costa y también la migración a la selva para incrementar de manera impresionante las áreas de cultivo de coca, son entre otras las consecuencias de este olvido. Mucho se habló, y se hizo demagogia, con la atención a este segmento de nuestra población rural, hasta se llegó a otorgar crédito cero, el daño fue mayor ya que se provocó la salida de esos agricultores para dedicarse a actividades especulativas en los centros urbanos. Por estas razones hemos planteado otorgar a estos productores ayudas a través de los fondos rotatorios, que distribuyan insumos para la agricultura y ganadería como son fertilizantes, semillas, y medicamentos para el ganado. Creemos que existen las condiciones para ir articulando los fondos

rotatorios, aprovechando la misma organización de los productores existentes en esas zonas y para otorgarle mayor imparcialidad y transparencia se ha convocado la concurrencia para su supervisión a las autoridades locales, religiosas, y políticas, mientras que el manejo y la administración de los fondos rotatorios deben estar a cargo de los propios productores organizados. Otorgarle la máxima eficiencia al fondo rotatorio es una necesidad, para ello estamos planteando que este mecanismo funcione como un fondo de contingencia del crédito que estos productores puedan obtener de otras fuentes alternativas de financiamiento, pudiendo el diferencial ser asumido por el gobierno, a fin de hacer más factible las posibilidades de financiamiento a este sector. Entonces este sería el esquema general de la política de financiamiento del sector agrario.

En relación al tema de la investigación, debo indicar que si revisamos la actuación de las instituciones responsables de este tema durante las dos últimas décadas se ha desembolsado más de 500 millones de dólares, mientras que los beneficios alcanzados no corresponden a este esfuerzo. No puedo sostener que no se ha hecho nada pero sí debo expresar mi disconformidad en relación a los avances en materia de tecnología agropecuaria y su difusión entre los productores. Para revertir esta situación estamos procediendo a reestructurar el INIA, no solo para hacerlo más pequeño sino para hacerlo más eficiente y pueda competir con otros organismos de investigación. Muchos críticos apresurados, señalan que nos hemos propuesto destruir el INIA, algunos intereses deben sustentar estas críticas infundadas. Es normal que en todo proceso de reestructuración se tenga que comenzar con un remezón bien fuerte para luego recomponer de acuerdo a las orientaciones y objetivos que buscamos asignarle a esta institución. Por ejemplo ¿cómo se puede hacer investigación en las estaciones experimentales donde por leyes existentes el 70% de sus ingresos propios servían para asignarlos a sus trabajadores?, yo no discuto que esto se justificara por los bajos niveles salariales del personal, pero creo que el objetivo central en la asignación de esos recursos propios debería ser la capitalización, para mejorar los medios y los instrumentos para desarrollar las investigaciones. Con reglas de juego como esas por ejemplo y con una carga administrativa muy alta y con unos sindicatos que son conocidos por los que han trabajado o conocen el INIA, ustedes pueden fácilmente entender que los investigadores estaban encerrados como rehenes, ¿qué investigación se podía hacer?

Creo que en la parte de transferencia de tecnología los vicios se repetían. Se gastaron muchos recursos, se conformó un verdadero ejército de técnicos y profesionales para ejecutar estas acciones, pero por problemas de gestión tanto administrativa como presupuestal y contable, estos profesionales no llegaban al campo. Con base en estas experiencias nos hemos propuesto replantear radicalmente todo el modelo de investigación y extensión.

Propugnamos que en la parte de investigación se debe auspiciar y alentar la participación directa de los productores organizados, los exportadores, los agroindustriales, las universidades y algunas cámaras de comercio relacionadas con la agricultura en su concepción más amplia, que motiven incluso la participación de los bancos locales que tienen suficiente interés ya sea porque tengan afinidad con estas actividades productivas o por que existan cadenas productivas rentables de interés comercial en la agricultura. Asociaciones de ese tipo van a tener que reactivar la investigación agropecuaria y el Estado los apoyará para luego gradualmente ir retirándose.

Paralelo a ello ya se ha planteado al legislativo un proyecto de ley sobre transferencia de tecnología para que se constituya por primera vez en el país el sistema nacional de investigaciones y el INIA

sea uno más de los que concurra y compita por los fondos disponibles. Todos los recursos para la investigación y la transferencia de tecnología deben ir a este fondo, no al INIA, al INIA sólo se le asignará la parte de sus planillas y sus costos de luz, agua, etc. Dependerá mucho de la capacidad de sus cuadros técnicos para que concurran y puedan presentar proyectos atractivos y viables, capaces de captar fondos. Con este mecanismo estamos buscando la competitividad del INIA para que no exista esa inercia permanente en un ente del Estado. Se me ocurre por ejemplo que en sierra el INIA no va a tener mucha competencia, y podrá en consecuencia tener la prioridad en la realización de las investigaciones, aunque es probable que dentro de unos cinco años en la sierra también van a encontrar serios competidores. En tal sentido pienso que los mejores proyectos captarán los recursos que el Estado y otras fuentes cooperantes pondrán a disposición de las investigaciones agropecuarias. Esa es la transformación que se viene pronto en el agro.

Por estas razones queridos amigos, cuando por fuera hay voces que dicen que se está destruyendo el INIA yo les preguntaría como hacer cambios firmes en paz?. Es mucho más fácil estar en la tribuna, que manejar este tinglado de dificultades con una serie de variables. En cuanto a la transferencia de tecnología, arrancamos ayer replantando todo el programa que tiene el INIA, toda la partida o el 95% de ella la vamos a asignar a los comités de productores, ojalá que el próximo año hayan asociaciones de profesionales que presten asistencia técnica y que este fondo sirva para su concurrencia.

Bueno estimados amigos y colegas estos son los aspectos más fundamentales de la política agraria que mi despacho viene impulsando, ahora quisiera disculparme por tener que asistir a otro evento, pero antes me gustaría escuchar algunos comentarios y preguntas sobre lo expuesto. Muchas gracias.

## COMENTARIOS

**Martín Ramirez Blanco; Representante del IICA en el Perú**

De la exposiciones de Carlos Pomareda y del Sr. Ministro tengo algunos comentarios.

En los países que andan en pos de una agricultura moderna, de una agricultura sostenible, existe un enfoque comercial de bloque, producto del proceso de globalización de la economía mundial.

La agricultura de nuestros países deben competir porque sino compiten, indudablemente, van a quedar al margen del proceso que se está viviendo, lo cual redundará en un incremento de la pobreza y en mayores niveles de subdesarrollo. No entrar en ese sistema de competencia de los grandes bloques y de las condiciones que se presentan en todo ese proceso de comercialización, donde las transnacionales ya han demostrado que el problema no es de países y donde el capital no tiene fronteras, es condenar a nuestras economías al marginamiento del mercado mundial. Entonces, nos hablaba Carlos Pomareda, hay que tener reglas claras de juego. Pero ¿cómo tener reglas claras de juego cuando estamos viendo por ejemplo el fracaso de la Ronda Uruguay del GATT?.

Cuando estamos viendo que las condiciones que se están dando en el mercado, no son claras y donde esas mismas reglas distorsionadas nos las quieren imponer organismos multilaterales, apoyados en la debilidad de los países por el problema de la deuda o por la necesidad de incrementar la inversión para hacer competitiva su infraestructura. Como vemos las condiciones de juego que nos imponen no son las mismas que priman en esos mercados selectos, a los que podrían tener cabida o posibilidad los rubros de nuestros países.

Sobre el otro punto que tengo coincidencia con Carlos Pomareda es que debemos hacer un esfuerzo conjunto entre el sector privado y el sector público para sacar adelante la agricultura nacional. Es la misma visión que nos transmite el Ministro de Agricultura. En el Perú, los agricultores ante la crisis no se han amedrentado, han cogido el guante; sin embargo ¿cómo aceptar esa responsabilidad, cuando los gremios son gremios pobres, sin capacidad de gestión, sin posibilidad de poder canalizar esfuerzos para que mejore no solamente su capacidad empresarial sino su capacidad de competencia?

La solución podría estar en un acercamiento entre los gremios del sector productor agrario y los agroindustriales. Si observamos el eslabonamiento del proceso productivo, no hablaríamos de productores agrarios sino de productores de alimentos, entonces el enfoque tendría que ser otro. En ese sentido, visto como un aspecto agroindustrial, mejoraría sustancialmente la capacidad de gestión, no una capacidad en donde el más grande se tragaría al más chico, sino promoviendo, a través de los gremios agrícolas, una manera de ir juntos al proceso de transformación y al proceso de comercialización con miras a fortalecerse.

Según las palabras del Ministro, la Empresa Nacional de Comercialización e Insumos (ENCI), está perturbando el modelo que está en vías de desarrollo en el país, por la tergiversación que hace en el mercado de insumos. Ayer veíamos las cifras de pobreza y veíamos como la donación de alimentos distorsiona el mercado. Pareciera que algunos entes gubernamentales distorsionan lo que otros entes gubernamentales hacen, esto debería resolverse a nivel político del Gobierno para que exista una sola vía y una sola manera de atacar los problemas.

**Gustavo García Mundaca; Presidente de la ONA y Miembro del Congreso Constituyente Democrático del Perú.**

Cuando hablamos de las instituciones agrarias, debemos reconocer que cada época, cada realidad agropecuaria tiene las instituciones que la reflejan. La Sociedad Nacional Agraria, mirándola hacia atrás, puede aparecer como algo extraño, como una institución que el Perú no necesita o no necesitó, pero en su época era la expresión de la agricultura que había. Tal vez la mejor demostración que eso es así, es que en el Perú no hay institucionalidad agraria. A las instituciones se les ve o se les ha visto como instrumentos de poder y de oposición política, o como compañeros de ruta en un momento dado. Recordemos durante el Gobierno Militar, cuando se crea la Confederación Nacional Agraria, como hay un intento de movilizar la opinión del campo en favor del gobierno con fines políticos.

La Sociedad Agraria Argentina se acerca probablemente a los 125 años; la Sociedad de Agricultores de Chile está por los 150 años, la Sociedad de Agricultores de Colombia se acerca al siglo. Son

instituciones que representan de alguna manera la actividad agraria de esos países. La Organización Nacional Agraria que no pretende representar al universo agrario peruano, con grandes dificultades, está cumpliendo trece años. Evidentemente, la institucionalidad agraria en el Perú es muy inestable y dentro de ese clima de conflictos e indefiniciones, no ha existido tranquilidad para construir.

Después de haber escuchado a Carlos Pomareda y al Ministro de Agricultura, realmente la coincidencia es casi total. Estamos frente a un cambio, una revolución de derecha. Las revoluciones son de derecha o son de izquierda. Cuando la veamos dentro de 20 años y cuando esos bandazos que se dan en los pueblos latinos nos lleven al otro lado, nos van a mirar y dirán ¿cómo fueron capaces de hacer semejante barbaridad?. Con respeto a mis amigos economistas, vengo afirmando que quienes manejan al Perú son economistas, que de pronto dicen que el camino a la felicidad va por la izquierda y enfilan por la izquierda, de repente el camino hacia la felicidad es hacia la derecha, entonces los que estuvieron llevándonos hacia la izquierda se van al extranjero, a las universidades, buscan un refugio dorado y los que pagamos los errores de buena fe, nos quedamos aquí siempre. Los pacientes, dolientes y sufrientes son las grandes mayorías peruanas.

Ojalá este cambio pueda ser permanente o tener permanencia. La libertad es buena, la competencia es necesaria y la eficiencia es un objetivo común. Los agricultores están listos para asumir el rol que les permita, antes que pensar en aportar al país, que les permita sobrevivir. Los agricultores que han sido, hasta ahora, actores del drama productivo del campo, quieren ser los actores de ese agro moderno, sostenible, eficiente y competitivo.

Ese es un punto importantísimo para el agricultor. Cuando estamos postulando un agro distinto, el agricultor pregunta, ¿conmigo? o ¿con quién?. El agricultor está dispuesto a cambiar de mentalidad. Lo que queremos es que todo el Perú, empezando por el Gobierno también cambie.

El cambio, no sólo de mentalidad sino de agricultura, requiere de un esfuerzo nacional y ese esfuerzo tiene que partir de una premisa, ¿con quién quiero hacer ese agro moderno, distinto, eficiente, competitivo?, ¿con estos miserables, desarrapados, manipulados durante tantos años o con otros? Si es con ellos, entonces tengo que empezar a reunirme con ellos y plantear de que manera puedo lograr ese agro sostenido, moderno y competitivo con esa realidad incontestable.

El 85 % de tierras en el Perú es pequeña agricultura, entonces cuando se habla de crédito para la pequeña agricultura, en otros países puede ser algo accesorio, en el Perú es la generalidad, fundamentalmente de la costa, producto de la reforma agraria o de la parcelación, pero es la realidad.

Cuando estamos hablando de la agricultura para la exportación, ¿con quiénes? ¿con ellos o con otros?. Creo que son definiciones básicas en las que debemos estar de acuerdo todos los peruanos, no sólo los que estamos en el campo, porque transformar ese material humano va a costar. Por más esfuerzo y disposición que tengan los agricultores se necesita del complemento de la inversión y tiene que venir de algún lugar.

El nivel cultural y la situación económica de la mayoría de agricultores peruanos, por ejemplo, los lleva a rehuir la agremiación, los lleva a rechazar la asociación. No entienden que a través de esta

asociación pueden lograrse resultados que los van a favorecer. Una institución no puede sobrevivir sin recursos económicos, sin aportes. Los agricultores peruanos pobres e ignorantes quieren recibir todo a cambio de nada. Cuando tratamos de convertir nuestro gremio en una empresa de servicios, tropezamos con la incomprensión de los funcionarios del Banco de la Nación, con su desconfianza porque no tenemos las garantías reales. También es necesario un cambio de mentalidad de quienes quieren ayudar a los agricultores a que sean más responsables y a que asuman tareas que antes las tenía el Estado.

Hay una serie de acciones que están a tono con el papel que el dirigente tiene respecto de su base, de su masa, para decir y señalar la ruta, para emprender la acción más allá del discurso. Eso debe tener el respaldo y el reconocimiento del Estado. Porque la banca privada no lo va hacer, no lo hace, no quiere hacerlo, tiene miedo por una serie de razones y nosotros no tenemos recursos.

Finalmente, quisiera expresar una discrepancia con el Sr. Ministro. Por lo menos en el corto plazo, existe la necesidad de que el Estado se involucre en alguna forma en la banca de fomento de "primer piso" para el agro. Si prestarle a la agricultura en cualquier país es una tarea especializada y complicada, prestarle a la agricultura en 1993 es realmente complicadísimo, más aún si se quieren aplicar normas válidas para otras actividades.

En el Comité de Productores de Arroz de la ONA hemos creado una ficción jurídica llamada el sindicato del prestatario y hemos trabajado el seguro al crédito con la banca privada y el BCR. Creo que ha llegado el momento de tratar con seriedad la creación de un fondo de garantía para la pequeña agricultura.

Todos estos mecanismos no pueden avanzar sin la presencia del Estado, el cual debería involucrarse en el crédito directo a los agricultores. Se necesita un organismo al servicio de los productores, con plena responsabilidad de ellos y que si quiebra, quiebran los productores y no el Estado.

En todos los países donde han habido procesos de ajuste, el Estado no ha abandonado a la agricultura, ni a su tarea de financiar al sector agrario. Eso no quiere decir que se otorguen subsidios en forma indiscriminada.

El Sr. Ministro ha explicado para qué sectores es conveniente dar subsidio dentro de la capacidad del Estado, pero mientras no se cree un sistema financiero privado alternativo, capaz de entender que tiene que trabajar con la agricultura que hay en el Perú, la posición del gobierno en este punto necesita una revisión y una concertación con los propios productores.

En el Perú no hay gran agricultura, lo que puede ser grande no necesita la ayuda del Estado, son muy pocos agricultores. Lo que puede ser grande son las cooperativas de producción, especialmente azucareras, que están en una crisis más grave que la de los pequeños agricultores.

Finalizo diciendo que los productores estamos dispuestos a asumir ese papel, de ser los actores de nuestro desarrollo, y el Estado, conforme lo ha expresado el Ministro, debe tener la tarea normativa, reguladora. No sólo porque los demás países lo hacen; no sólo porque no hay país desarrollado que se le ocurra desatender a su agricultura. No sólo porque EEUU entregará este año más de 35 mil millones de dólares a su actividad agraria; no sólo porque el Japón es el país que

**más protege a sus agricultores; no sólo porque la Comunidad Europea esta entregando más de 70 mil millones de dólares a sus agricultores y ganaderos; sino porque resultaría infantil que un país pobre como el Perú sea más papista que el Papa, más liberal que la CEE, el Japón y los EE.UU.**

## ANEXO I

### LISTA DE ASISTENTES

Briceño, Arturo	Agencia Internacional de Desarrollo (AID)
Acevedo, Rommel	ALIDE
Vera del Carpio, Juan José	Asociación de Promoción Agraria (ASPA)
Francke, Pedro	Banco Central de Reserva (BCR)
Ricalde Osorio, José A.	Banco Central de Reserva (BCR)
Ramírez Daza, Ezequiel	Banco Central de Reserva (BCR)
Cortez, Hugo	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Lajo Lazo, Manuel	CENES
Caycho Chumpitaz, Hernán	Centro de Estudios Agrarios (CEA)
Ramírez Eslava, Walter	CEPES
Portugal Bernedo, Franz	Comisión Agraria, Congreso Constituyente
Pajares Ruiz, Miguel Angel	Comisión Agraria, Congreso Constituyente
Gálvez Delgado, Jaime	CUANTO, S.A.
Sandoval C., Carmen	Diario "El Comercio"
Millones Olano, Luis	Ecoplaneación S.A.
Ghyoot, Jean Francois	FAO
Cannock, Geoffrey	FUNDEAGRO
Escobal, Javier	GRADE
Valdivia, José M.	GRADE
Ccamac Uchiri, Faustino	IAPA
Ramírez Blanco, Martín	IICA
Villaviencio, Manuel	IICA
Prochazka Travi, Gustavo	IICA
Pomareda Bemel, Carlos	IICA
Ferrucci P., Francisco	IICA
Trejos, Rafael A.	IICA
Esparza Duque, Javier	IICA
Tello Coello, Jorge	IICA
Marañón, Boris	Instituto de Apoyo Agrario
Alcántara Santillán, Miguel	Instituto Peruano de Desarrollo Hombre y Tierra
Hermoza Jerí, Percy	Instituto Peruano de Desarrollo Hombre y Tierra
Santa María Aranda, Juan	Ministerio de Agricultura
Otárola Peñaranda, Roque	Ministerio de Agricultura
Arteaga Donayre, William	Ministerio de Agricultura
Mallaupoma Reyes, Lenclos	Ministerio de Agricultura
Anduaga Muñoz, Javier	Ministerio de Agricultura
Alvarez Romero, Emilio	Ministerio de Agricultura
Maza y Silupu, Santos	Ministerio de Agricultura
Cáceres Ruíz, Rosario	Min. de Economía y Finanzas
Oropeza Rosales, Hugo	Min. de Economía y Finanzas
Robles Chávez, Marcos	Organización Nacional Agraria (ONA)

Grández Gonzáles, Aneria  
Pichihua Serna, Juan  
Guerra García, Hernando  
López Necochea, César  
Malpartida Canturín, Carlos  
Sarmiento A., Lelis  
Trinidad Ardiles, Reynaldo  
Wing, Harry E.  
Kuan, Judith

ONA  
ONA  
ONA  
NN.UU.  
Revista Agroenfoque  
Revista Agronoticias  
Revista Agronoticias  
USAID-Perú  
Consultor privado









