

---

## Editorial

**E**s probable que la nueva Constitución, que deberá ser aprobada en julio del presente año, sea recibida por la población como un documento de segunda importancia, y no como el pilar del sistema político que regirá el país en lo que resta del siglo y que nos preparará para iniciar el tercer milenio.

Tres son, por lo menos, las razones por las que esta desafortunada posibilidad podría convertirse en una realidad. En primer lugar, el apresuramiento con el que se realizan las discusiones de temas que son, por su naturaleza, de gran trascendencia, pues afectarán a todos los ciudadanos del país. En segundo lugar, el bajo nivel de las discusiones, debido tanto a la escasa calificación como a la falta de independencia de criterio de la mayoría de los miembros del Congreso Constituyente. Finalmente, la razonable sospecha de que la nueva Constitución es primordialmente un instrumento que responde a las necesidades de corto plazo de sectores sociales y políticos minoritarios que detentan y usufructúan el poder, respaldados por la fuerza de las armas y aprovechando la profunda crisis de las instituciones políticas, entre ellas de los partidos.

Una razón adicional que explica el previsible desinterés y la escasa legitimidad de la nueva Constitución es que el Ejecutivo —empezando por el propio presidente Fujimori— y la mayoría de los congresistas que lo apoyan han demostrado reiteradamente su escaso respeto por la Carta Magna vigente desde 1979.

La nueva Constitución será, sin embargo, una realidad en pocos meses y contribuirá a generar nuevas realidades. Es por ello que, a pesar de todas sus limitaciones, no puede ser ignorada, y debe ser materia de análisis y de propuestas por todos los sectores sociales del país. En el editorial del número 15 de *Debate Agrario* adelantamos algunas opiniones y propuestas.

El 20 de mayo fue publicado un «Anteproyecto de la Nueva Cons-

titución» por la respectiva comisión del Congreso Constituyente Democrático. Por su vinculación con el desarrollo agrario nos han llamado la atención tres temas: medio ambiente y recursos naturales; régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas; y el relativo a los espacios para el desarrollo de la política agraria y su institucionalidad jurídica.

En lo que respecta al medio ambiente, es interesante la incorporación del tema de la biodiversidad genética, de especies y de ecosistemas, y su tratamiento como patrimonio de la nación que el Estado tiene el deber de conservar y sobre el cual el Estado establece las condiciones para su aprovechamiento (capítulo «Del ambiente y los recursos naturales»).

Esta novedad, sin embargo, queda relativizada cuando en el mismo capítulo se señala que «la concesión [sobre recursos naturales] otorga a su titular un derecho real» y que, por tanto, mientras se usen (sin importar las consecuencias de este uso) los derechos que los propietarios han adquirido no se pierden ni son pasibles —salvo bajo acción directa del Congreso— de expropiación. De este modo, a renglón seguido se borra con una mano lo que se había avanzado con la otra, y se retrocede respecto de la Constitución de 1979, que distinguía entre concesión y propiedad. Quedaría así frustrada la creación de un espacio jurídico que permita el establecimiento de un ordenamiento ambiental —particularmente importante para un aprovechamiento de la región amazónica— que propicie un desarrollo sustentable y al mismo tiempo económicamente beneficioso para la población rural y el país en general. La militancia del actual ministro de la cartera de Agricultura, Absalón Vásquez, por privatizar los recursos hídricos, concuerda con el tenor de la propuesta constitucional.

De otra parte, la inclusión del suelo como recurso natural, también presente en la Constitución de 1979, permite establecer limitaciones a su uso. En el capítulo «Del régimen agrario y de las comunidades campesinas y nativas» se precisa que «las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta» (artículo 1º).

En el mismo artículo se menciona la necesidad de poner límites a la extensión de la propiedad sobre la tierra, la que será fijada por ley «según las peculiaridades de cada zona». A diferencia de la Constitución anterior, el presente texto elude mayores precisiones. La Constitución de 1979 no sólo mencionaba a la reforma agraria como instrumento permanente, sino suponía la búsqueda de una distribución justa de la tierra como una de las medidas para combatir la pobreza, señalando que las tierras abandonadas debían adjudicarse a campesinos sin tierra o que no la tienen en cantidad suficiente.

En cuanto a la referencia sobre «las peculiaridades de cada zona», no queda en lo absoluto claro qué se pretende decir con ello.

*La necesidad de evitar el acaparamiento de tierras y conseguir una distribución más justa llevó a los constituyentes de 1979 a plantear restricciones a su extensión y a vincular el derecho a la propiedad con la conducción directa del predio por el propietario individual.*

*Un tercer tema que merece comentarse es el relativo a las comunidades campesinas, y nativas. La propuesta del Anteproyecto reduce las protecciones establecidas desde la Constitución de 1920. El texto señala que las tierras de las comunidades no pueden venderse, alquilarse o hipotecarse «salvo decisión mayoritaria de sus miembros». Hasta aquí no existe diferencia respecto de cualquier forma de asociación. En la Constitución de 1979 estos casos sólo podían darse mediante ley, lo que suponía una dificultad adicional ahora removida.*

*El otro distintivo es el carácter imprescriptible de la propiedad comunal. Esta característica se mantiene, lo cual permite que a estas entidades, aun cuando tengan tierras que no están bajo producción inmediata, no se les aplique el concepto de abandono dentro del ámbito comunal. De esta manera, todas las tierras dentro del ámbito comunal, eriazas o no, pueden estar sujetas a alquiler, venta o hipoteca, siempre y cuando la mayoría de los comuneros hábiles así lo decidan.*

*Consecuente con el espíritu liberal, el Anteproyecto de Constitución no considera ningún tipo de prioridad sectorial (el desarrollo del sector agrario es prioritario según la Constitución de 1979), ni papel particular del Estado relacionado con la promoción de uno o más sectores de la economía del país. Menos aún contempla mecanismos de concertación para el diseño de políticas específicas, pues ello sería intentar influir en el comportamiento del mercado y podría alentar cierto controlismo estatal. Considera de manera expresa que la intervención del Estado en la actividad empresarial debe ser excepcional, requiriéndose para ello la aprobación parlamentaria. Se consolida así la concepción de un Estado reducido a su mínima expresión, que aun en los sectores en los que señala que su presencia es imprescindible —salud, educación— menciona que lo hará con limitaciones.*

*Es posible que la presencia del Estado en el medio rural pretenda ser reemplazada por la acción municipal, ante la práctica extinción de las regiones y sus gobiernos. La ley de municipalidades estipula que estas deben tratar asuntos productivos, de comercio y comunicaciones, además de la salud pública y la educación. En el caso de los municipios rurales ello significa participar en el desarrollo agropecuario de su ámbito. Estas tareas exceden las capacidades económicas de estas instituciones, y no se prevé ningún mecanismo presupuestal de compensación, salvo el de las supuestas ventajas de la asociación municipal.*

*Los cambios introducidos por el Anteproyecto respecto a la Constitución de 1979 tienen como sustento dar seguridad y garantías a la inversión privada. Esta preocupación, dada la situación del país,*

*merece ser efectivamente destacada. Sin embargo, una Constitución debe salvaguardar los intereses de la nación en su conjunto y proyectarse hacia el futuro; de lo contrario, por tratar de obtener ventajas inmediatas pueden crearse situaciones que luego serán más difíciles de solucionar. Esto es particularmente cierto en lo concerniente a los recursos naturales y el medio ambiente. No se trata solamente de evitar la insensibilidad del capital, que busca los mayores beneficios en el corto plazo y deja sin pago las facturas ambientales. Se trata también de la posibilidad de iniciar estrategias de combate a la pobreza, poner límites a la expansión del cultivo de coca y, sobre todo, de crear espacios para un desarrollo rural sustentado en la pequeña agricultura hoy predominante en el país.*

\* \* \*

*Las normas constitucionales pueden contribuir a crear condiciones favorables al desarrollo agrario. Sin embargo, la inoperancia absoluta del mandato explícito de la Constitución de 1979 según el cual el sector agrario es reconocido como prioritario, debe advertirnos de que los optimismos en este terreno han de ser, en el mejor de los casos, moderados. De mayor provecho es analizar cuáles son los procesos concretos que inciden sobre el desarrollo rural. Esta edición de **Debate Agrario** quiere apoyar este esfuerzo con contribuciones que analizan experiencias de crédito agrario en diferentes países latinoamericanos.*

*Poca duda hay entre académicos, políticos y organizaciones gremiales acerca de que uno de los requisitos básicos para reactivar la economía del país es impulsar el crecimiento del sector agropecuario. También hay parecido acuerdo en reconocer la importancia que tiene la constitución de un sistema financiero en las áreas rurales para lograr ese objetivo. En lo que no hay consenso es en la manera de lograrlo.*

*Los artículos que publicamos sobre las experiencias de crédito rural en América Latina muestran las dificultades y avances experimentados por diversos países del hemisferio en el intento de constituir un sistema financiero rural más eficiente.*

*En primer lugar hay que señalar las lecciones que nos ha dejado el sistema que se basó en bancos de fomento especializados que otorgaban créditos a tasas de interés subsidiadas. Entre las más relevantes están el poco interés de estas instituciones por movilizar los recursos de las propias zonas rurales, teniendo en cuenta que el ahorro es una de las bases para la formación de un sistema financiero sólido. En tanto que los bancos de fomento podían obtener recursos de los gobiernos, no se preocuparon por diseñar una política de captación de ahorros en las zonas rurales.*

*Debe mencionarse también la fragilidad financiera de los bancos de fomento. En casi todos los países, aunque con matices, coexisten una mezcla explosiva de altos costos operativos con problemas de recuperación. Esta situación fue muchas veces agravada por procesos hiperinflacionarios, como en el Perú y Bolivia, en los que las tasas de interés subsidiadas quedaron tan rezagadas respecto de los índices inflacionarios que el crédito pasó a constituirse prácticamente en un regalo.*

*Los bancos de fomento han tenido, finalmente, grandes dificultades para llegar a los pequeños agricultores. Atender financieramente a la pequeña agricultura es muy costoso; además, el subsidio hacia el crédito lo hacía más codiciado por medianos y grandes agricultores con mayor poder político, lo cual sesgaba el otorgamiento del crédito en contra del pequeño productor.*

*Las reformas financieras rurales que buscan corregir las deficiencias anteriormente anotadas tienen su origen en la situación anteriormente descrita y se producen en un contexto de liberalización de la economía, de repliegue del Estado y de preponderancia de las relaciones de mercado.*

*Las experiencias que se presentan en este número pueden ser agrupadas en dos grandes clasificaciones: las radicales, constituidas por países que optaron simplemente por liquidar la banca de fomento, como el Perú y Bolivia; y las gradualistas, entre las que se incluyen los países que mantuvieron las instituciones financieras gubernamentales, pero con cambios sustanciales que trataban de eliminar sus ineficiencias y acercarlas paulatinamente a competir en el mercado, como México, Colombia y Venezuela.*

*Aun teniendo en cuenta que las reformas mencionadas son relativamente recientes, es posible inferir importantes enseñanzas. Quizá una de las lecciones más importantes que dejan las reformas radicales es la imposibilidad de los agentes privados para cubrir el vacío dejado por el retiro de la banca estatal, sobre todo a nivel de los pequeños productores. En efecto, tanto en el Perú como en Bolivia, luego de la liquidación de los bancos de fomento, el sector rural ha quedado prácticamente sin agentes financieros formales. La banca privada no parece dispuesta a abrir líneas de crédito importantes para la agricultura. Aun los medianos agricultores tienen problemas para acceder a ellos. Las propuestas que se hicieron desde los gobiernos para remediar esta situación reconocen implícitamente que la banca comercial, por su propia iniciativa, no llegará a la pequeña agricultura.*

*Pero el problema es que tampoco nuevos agentes económicos privados parecen tener la capacidad de hacerlo, por lo menos sin un apoyo externo importante. Las propuestas reglamentaristas de cajas rurales en el Perú y las casas bancarias en Bolivia así lo muestran.*

*Hay que resaltar en Bolivia el esfuerzo hecho por las organizacio-*

nes no gubernamentales (ONG) para cubrir, aunque sea en parte, el vacío dejado por el Estado. Quizá la conclusión más importante que las mismas ONG han obtenido es su convencimiento de que si quieren llegar con créditos y captar recursos de la pequeña agricultura precisan cambiar su forma de operación y convertirse en instituciones especializadas.

Por otro lado, el camino gradualista ha consistido principalmente en una racionalización en las entidades financieras gubernamentales y en un cronograma de aumento paulatino de las tasas de interés. Este gradualismo no ha estado exento de dificultades. Conjuntamente con los procesos de reforma financiera se verifica una reducción importante en la cartera de créditos para los pequeños agricultores, como se ilustra en los casos de Venezuela y México. Y aún persisten problemas de recuperación, como en el caso del BANRURAL en este último país. Tampoco se registran avances en la captación de ahorros del medio rural.

Un caso *sui generis* dentro de las experiencias de crédito en América Latina es el colombiano. Allí el crédito de fomento es utilizado como un canal para la transferencia tecnológica. Este mecanismo funcionó bastante bien en la década de los setenta, permitiendo un significativo incremento en la productividad. El éxito de este sistema descansó en la existencia de una amplia red de técnicos agrarios y en un eficiente apoyo estatal, sobre todo para los pequeños agricultores. Posteriormente, sin embargo, el sistema se burocratizó y hubo un retroceso en la calidad de los servicios. La debilidad financiera de las entidades encargadas del otorgamiento del crédito rural y la nueva orientación económica han llevado a una reforma crediticia que está desmontando los subsidios otorgados a través de las tasas de interés, y ha separado el crédito de la asistencia técnica. No obstante, en adelante se requerirá quizá un mayor apoyo estatal en lo que respecta a la difusión de la oferta tecnológica.

Una lectura en positivo de estas experiencias nos conduce a cuestionar varias de las políticas crediticias seguidas y en proceso de aplicación. Es claro que el fortalecimiento y/o formación de sistemas financieros al que accedan pequeños agricultores requiere de una intervención estatal que va mucho más lejos que la dación de marcos legales. Sin embargo, las experiencias revisadas también nos sugieren que las antiguas entidades crediticias de fomento —aun las reformadas— carecen de la capacidad para llegar a la pequeña agricultura. Un probable camino a seguir puede ser la formación de redes de bancos locales, o cajas rurales, tal como lo sugiere Gustavo Gordillo en su análisis del caso mexicano, pero con un decidido apoyo estatal, sobre todo en lo que se refiere a los costos de operaciones para los primeros años de funcionamiento.