

Editorial

Se ha extendido entre tecnócratas y políticos, así como entre empresarios urbanos, la creencia —o al menos la sospecha— de que la agricultura es una actividad económica propia de las etapas primeras de desarrollo, y que una vez iniciado este su importancia se reduce a producir alimentos, algunos insumos para la industria y mano de obra para otras actividades.

La atención en el Perú se ha volcado sobre la agricultura, por lo general, cuando ha habido graves problemas sociales y políticos originados en el campo; pero esa atención no se ha dirigido realmente a promover y a hacer posible la modernización de la agricultura. Aun en los años recientes, en los que se «descubren» las potenciales ventajas que la diversidad ecológica de nuestro territorio puede tener respecto a los mercados internacionales, el sector agrario no ha merecido el necesario apoyo del Estado, siendo claro que el sector privado tiene interés y capacidad en el desarrollo solo de ciertas áreas y ciertos cultivos.

Resultados de esta abstención son una dependencia creciente de la importación de alimentos, dependencia que es ya estructural y está fuertemente enraizada en los patrones de consumo que esta misma dependencia ha creado, y la coexistencia de desarrollos tecnológicos polares, desde el extremo de un agro moderno que utiliza la microelectrónica y la ingeniería genética —minoritario—, hasta otro extremo de prácticas que son más cercanas al neolítico. Al medio, la mayor parte de los productores están aún en una etapa previa a la de la revolución verde, que ya mostró sus inmensas ventajas —pero también sus problemas— en los países más poblados del Asia.

El análisis de las experiencias de desarrollo del siglo pasado y del presente, incluyendo las de esta segunda mitad de la centuria, muestra invariablemente que los procesos de desarrollo supusieron importantísimos cambios en las estructuras agrarias —en muchos casos reformas agrarias impulsadas por el Estado— y un destacado y sostenido apoyo de

las políticas públicas. No existe ninguna experiencia importante de desarrollo que no haya cruzado estas etapas.

Pero lo que también es una experiencia universal es que ya trasladado el dinamismo principal del desarrollo a actividades manufactureras, el sector agrario ha continuado teniendo un papel de primera importancia, ameritando incluso la transferencia a su favor de subsidios sustantivos aun en países cuyos gobiernos han abrazado sin reservas las opciones neoliberales.

Después de cinco años de poner «orden en casa», y pasados los momentos en que las emergencias —políticas y económicas— absorbían todas las energías del Estado, el reelegido gobierno del presidente Fujimori debiera estar en condiciones de trazarse para este nuevo quinquenio una estrategia de desarrollo teniendo como horizonte el largo plazo. Cualquiera de las estrategias adoptadas necesita, para ser realizable, no solo políticas públicas e instrumentos que permitan ejecutarlas; requiere asimismo de coordinaciones, alianzas y consensos con diversos sectores socioeconómicos —que son finalmente los actores principales del desarrollo—, sin cuya activa participación no será posible la movilización de recursos, iniciativas y creatividad necesarias para un país pobre como el Perú.

Las estrategias de desarrollo agrario deberán definirse alrededor de cinco disyuntivas: un desarrollo sustentado en el mercado externo o en el mercado interno; en la gran agricultura o en la pequeña agricultura; en la expansión de la frontera agrícola o en los aumentos de productividad; en privilegiar la costa o las tres regiones; en la acción interventora del Estado o solo en los mecanismos de mercado. Estas disyuntivas no deben ser entendidas como opciones entre polos excluyentes; al contrario: exigen la búsqueda de equilibrios entre los extremos. En los años que siguen, el gobierno no puede dejar de escoger —ya sea por acción o por omisión— deliberadamente entre ellas; si lo que se desea son equilibrios razonables, es imprescindible la definición de una voluntad política y las decisiones que de ella se deriven.

MERCADO INTERNO O MERCADO EXTERNO

Es previsible, si continúa la reactivación de la economía y de los ingresos de la población, una creciente demanda de alimentos. Si no se crean las condiciones para que la oferta interna responda al aumento de la demanda, esto se traducirá en la presión por mayores importaciones. De hecho, en 1994, con un aumento del PBI superior al 10%, las importaciones de alimentos alcanzaron un **récord** histórico. Lo mismo ocurrió en 1987, cuando el aumento de los ingresos de la población se reflejó en el aumento de la demanda y en una mayor importación de alimentos.

Los mercados internos son más seguros que los externos; estos son más volátiles, menos previsibles. Las perspectivas futuras son de elevación de los precios internacionales de alimentos debido a una reducción de los

stocks mundiales de cereales y al aumento de la demanda alimentaria (la disminución de los subsidios en aplicación de los acuerdos del GATT contribuye también a la elevación de los precios), lo cual pesará sobre la ya muy deficitaria balanza comercial peruana. Esta situación debería ser aprovechada para estimular la producción doméstica y reducir el porcentaje de alimentos importados.

Además, la producción para el mercado interno es menos dependiente de insumos importados. Un mercado interno en ampliación estimulará más a los pequeños productores y a la producción campesina, pues para este sector los mercados externos son más difíciles de conocer y menos accesibles. Una pequeña agricultura así estimulada se convertirá en un mercado importante para la producción manufacturera, dinamizando de esta manera la economía en su conjunto. Y no es un argumento de menor peso el que el estímulo de la agricultura reduciría las migraciones hacia las áreas urbanas, totalmente desbordadas ya por una población que no encuentra posibilidades de empleo productivo.

Los mercados externos son atractivos, y ciertamente deben ser aprovechados; pero no podrán comprometer sino una parte relativamente reducida de la producción agraria. En Chile, importante exportador de productos agrícolas y que aparece como el paradigma a seguir, las exportaciones de origen agropecuario —principalmente frutas, pulpa de madera y papel periódico— no eran aún en 1990 sino alrededor del 10% del valor de las exportaciones (comparado con el 50,8% de minerales. Fuente: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 1991).

GRAN AGRICULTURA O PEQUEÑA AGRICULTURA

*En el Perú la pequeña producción agraria es cuantitativamente dominante, y de ella dependen más de un millón de familias. No todos son minifundistas; hay varios centenares de miles con posibilidades económicas si se crean las condiciones apropiadas, principalmente acceso al crédito, a mejores tecnologías y a mejores mecanismos de comercialización. Las nuevas tecnologías agrarias se adecuan bien a la escala de la pequeña agricultura, y las asociaciones de pequeños agricultores pueden lograr economías de escala que superen los inconvenientes que encuentran si operan de manera aislada. Apoyar a la pequeña agricultura es también aprovechar el **know how** de centenares de miles de experimentados trabajadores calificados. En una palabra, no hay contradicción entre pequeña agricultura y modernización del campo.*

Apoyarla no significa impedir el desarrollo de la gran agricultura, si por tal se entiende, más que gran extensión —el Perú es escaso en tierras fértiles—, gran inversión. Pero esta requiere menos de la intervención activa del Estado y tiene mucho mejores condiciones para valerse de sus propios medios.

CRECIMIENTO HORIZONTAL O CRECIMIENTO VERTICAL

Si se hiciese el intento de saber cuánto se ha invertido en la expansión de la frontera agrícola —crecimiento horizontal— y cuánto en aumentos de productividad —crecimiento vertical—, es claro que las políticas han favorecido largamente la primera. El crecimiento económico más sólido no reside en la ampliación de la frontera agraria, sino en los aumentos de productividad. Las políticas públicas han hecho muy poco en ese sentido, y en los últimos años aun menos. Son necesarios e indispensables los aumentos de productividad por tres razones fundamentalmente: porque una de las causas de la dependencia alimentaria es la baja productividad; porque la agricultura peruana debe ser competitiva internacionalmente, pues ese es el marco de funcionamiento de la economía en adelante; y porque la ampliación de la frontera agrícola es crecientemente costosa y deteriora, particularmente en la cuenca amazónica, los frágiles ecosistemas. Para lograr el crecimiento vertical es indispensable el apoyo estatal a la investigación y difusión técnica, además del estímulo del Estado a las iniciativas privadas, así como un contexto económico que motive a los productores a aumentar su productividad.

Hoy día es cada vez más caro ampliar la frontera agrícola, y la expansión de las colonizaciones sin métodos de cultivo y manejo de los recursos adecuados produce su deterioro.

DESARROLLO DE LA COSTA O DESARROLLO DE LAS TRES REGIONES

La mayor parte de las inversiones en infraestructura —riego y vial principalmente—, en investigación agronómica y en servicios, ha estado históricamente concentrada en la costa. Es una de las razones por las que esta región puede desenvolverse con ventajas en una economía de mercado. Las otras dos regiones —la sierra y la selva— deberían ser objeto de inversiones para que también puedan desenvolverse en ese mismo contexto económico en condiciones mejores que las actuales. Nuevamente corresponde aquí un papel importante al Estado, tanto de forma directa, particularmente con inversiones en infraestructura y en educación, como indirecta, estimulando la intervención del sector privado, más atraído por las posibilidades de la costa.

A falta de una decisión explícita en este sentido, el país estará condenado a soportar una pesadísima carga económica de subsidio a sectores rurales pobres que no se incorporarán al mercado o que lo harán en condiciones absolutamente desventajosas. La situación resultante será la de la conversión de los gastos llamados de «compensación social», explicables en situaciones coyunturales de emergencia, en onerosas transferencias permanentes que no hacen sino perpetuar tanto la pobreza y las burocracias encargadas de organizar esos gastos sociales.

MERCADO O ESTADO

Las experiencias exitosas de desarrollo han mostrado que esos éxitos se han debido en buena medida a la habilidad del Estado para intervenir en el funcionamiento del mercado. Sobre si el Estado debe o no intervenir en el mercado, se trata de una falsa discusión: debe hacerlo cuando este no es capaz de resolver problemas, sea porque no está suficientemente desarrollado, sea porque es demasiado «imperfecto», influenciado por monopolios u oligopolios. La dicotomía no es antagónica. En otras palabras, se requiere la intervención del Estado precisamente para que el mercado sea «eficaz» en la generación de un desarrollo que incluya todo el territorio y a todos los ciudadanos.

Se han mencionado en los párrafos anteriores algunas áreas en las que el Estado debe intervenir, a las que ciertamente habría que agregar otras: sanidad, información de mercados, promoción de la producción nacional en los mercados externos, etcétera.

Es claro que para lograr un desarrollo agrario que incorpore a las tres regiones naturales, que modernice a la mayor parte de las empresas, sean estas grandes, medianas o pequeñas, que eleve la productividad, que disminuya el flujo migratorio así como la exagerada dependencia alimentaria, es necesario que el gobierno del presidente Fujimori defina una política agraria en relación a las cinco disyuntivas anotadas.

El Consejo Editorial