

INDICE

ARTICULOS		
	JAVIER IGUÍÑIZ E. Visiones del capitalismo y consecuencias de política	11
	HERACLIO BONILLA. Crecimiento y crisis: una visión desde el pasado	49
	ADOLFO FIGUEROA. Producción y distribución en el capitalismo subdesarrollado	63
	MAXIMO VEGA-CENTENO. Cambio técnico y empleo en la industria manufacturera peruana	83
	JAVIER IGUÍÑIZ E. Ciclos en la economía peruana y exigencias de política	119
	OSCAR DAN COURT. Restricción externa, economía de mercado y economía de guerra	133
	ADOLFO FIGUEROA. La agricultura peruana: problemas, potencialidades y políticas	149
	JOSE TAVARA MARTIN. Desarticulación productiva y desarrollo industrial en el Perú	175
	EFRAIN GONZALES DE OLARTE. Opciones para el desarrollo regional en el Perú	201
RESEÑAS		
	MIGUEL JARAMILLO BAANANTE. Las crisis económicas en la historia del Perú de Heraclio Bonilla (Ed.) CESAR MARTINELLI. Priorización y desarrollo del sector agrario de Adolfo Figueroa y Javier Portocarrero (Eds.) CHRISTINE HUNEFELDT. The Women of Mexico City, 1790-1857 de Silvia Marina Arrom	219

LA AGRICULTURA PERUANA: PROBLEMAS, POTENCIALIDADES Y POLITICAS

El presente trabajo tiene por objeto presentar, primero, los problemas estructurales de la agricultura peruana, luego sus potencialidades y, finalmente, los elementos para el diseño de políticas económicas. Debo admitir que este objetivo es muy ambicioso para ser desarrollado en un artículo y por un investigador individual. Por ello espero que el artículo logre, más bien, ordenar los elementos básicos para la discusión de la política económica dirigida al desarrollo agrícola del Perú.

1. ESTRUCTURA AGRARIA DE POST-REFORMA

A partir del año 1969 y aproximadamente hasta 1975 se llevó a cabo en el Perú un importante proceso de reforma agraria. Este programa liquidó el antiguo sistema de haciendas y transfirió alrededor del 400/o del total de la tierra de uso agropecuario a cerca del 200/o de la población rural. Como resultado de esta reforma el sector agrario quedó conformado por tres tipos básicos de unidades productivas: (a) las *empresas asociativas*, compuestas de cooperativas agrarias de producción, sociedades agrícolas de interés social y grupos campesinos; (b) la *mediana propiedad*, definida usualmente como la actual "burguesía rural", compuesta de unidades agropecuarias que no fueron afectadas por el proceso de reforma agraria; y (c) la *agricultura campesina* conformada por unidades agrícolas de tipo familiar que conducen pequeños predios.

El criterio usual para definir la agricultura campesina en el Perú es tomar como tamaño límite las cinco hectáreas de tierra cultivable. La mediana

* Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

propiedad opera, de manera capitalista, en predios que en la mayoría de los casos no superan las 50 hectáreas. Esta cifra corresponde al "límite inafectable" para la propiedad individual que establece la Ley de Reforma Agraria.

En los Cuadros 1 y 2 se muestra un estimado de la estructura agraria peruana hacia 1980. En el Cuadro 1 se puede ver que las familias campesinas constituyen el grupo social más importante, cerca de las dos terceras partes de la población rural en el Perú. El tercio restante lo conforman los cooperativistas y la burguesía rural. El proletariado rural es de escasa significación en términos de familias o jefes de familia. Lo que usualmente se denomina "proletario rural" consiste principalmente de *miembros* de familias rurales; y también de familias urbanas, usualmente los jóvenes. Sólo en la costa se puede encontrar algunas familias rurales donde el jefe es asalariado, sin acceso alguno a la tierra. Familias rurales sin tierras son casi inexistentes en la sierra y en la selva.

CUADRO Nº 1

PERU: GRUPOS SOCIALES POR REGIONES EN EL MEDIO RURAL, 1980 (Cientos de familias)

Grupo Social	REGIONES			Total
	Sierra	Costa	Selva	
Cooperativistas	103	86	11	200
Burguesía Rural	237	30	71	340
Campesinado	860	130	60	1,050
Proletariado	(*)	10	(*)	10
Total	1,200	256	144	1,600

(*) Números pequeños.

FUENTE: Figueroa (1983) Cuadro 1.

El cálculo más serio de la contribución relativa de los diferentes tipos de unidades productivas al producto agropecuario total se debe a los trabajos de Caballero y Alvarez (1980), cuyos principales resultados se muestran en el Cuadro 2. De acuerdo a dichos cálculos, la mediana propiedad es el principal tipo de unidad agrícola en cuanto a producción, pues su aporte representa alrededor del 50% del producto agrícola. De otro lado, las unidades campesinas tienen, en relación a su significación poblacional, una baja contribución al producto, de sólo 28%. La contribución de las cooperativas y otros tipos de empresas asociativas surgidas del proceso de Reforma Agraria es de, apro-

LA AGRICULTURA PERUANA

ximadamente, el 22^o/o.

El Cuadro 2 muestra, además, la importancia relativa de los diferentes tipos de empresas en la estructura de la producción agrícola. Esta estructura ha sido definida tomando en cuenta el destino de la producción: productos orientados *principalmente* al mercado urbano; a la exportación y a la agroindustria; y al auto-consumo y a los "mercados restringidos", es decir a los centros urbanos medianos y pequeños. Los dos primeros tipos de bienes son producidos fundamentalmente por las unidades agrícolas asociativas y la mediana agricultura, mientras que el último proviene esencialmente de la agricultura campesina. Los datos del Cuadro indican que la mediana propiedad desempeña el rol crucial en la oferta de bienes agrícolas de consumo urbano directo, en tanto que las cooperativas son particularmente importantes en la oferta de productos exportables y de insumos para la agroindustria.

Es importante señalar, sin embargo, que los cálculos mostrados en los Cuadros 1 y 2 se refieren al período inmediatamente posterior al proceso de reforma agraria. En los últimos años se han dado importantes cambios en la estructura agraria. De una parte la producción por sub-sectores ha tenido dinámicas distintas, como se mostrará en la sección siguiente; y de otra parte se ha dado, y todavía continúa, un proceso muy importante de reestructuración y parcelación en las empresas asociativas. Estos cambios están modificando ciertamente la estructura agraria mostrada aquí.

2. DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA 1950-1984

La historia económica reciente del Perú puede dividirse en tres períodos: el período de crecimiento en un contexto de economía liberal, de 1950 a 1968; el período de crecimiento pero con mayor intervención estatal, en el cual se aplicó el programa de reforma agraria, de 1969 a 1975; y, finalmente, el período de crisis económica, que corresponde a la última década. Tal como lo indican las tasas de crecimiento del PBI per cápita que se muestran en el Cuadro 3, la economía peruana experimentó un crecimiento económico significativo en los dos primeros períodos. Este logro económico ha sido perdido en buena medida con la crisis que se inicia hacia mediados de los años 70. Hoy día el nivel del ingreso per cápita del Perú es equivalente al que ya se tenía en 1964. Son casi veinte años de retroceso económico.

CUADRO Nº 2

**PERU: PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL VALOR BRUTO
DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA POR TIPO DE UNIDADES
Y DE PRODUCTOS, 1977**

Tipos de Productos	Sector Asociativo (a)	Mediana Propiedad (b)	Economía Campesina (c)	Total
Consumo Urbano Directo (d)	5.4	31.5	13.0	49.9
Agroindustriales de Exportación (e)	16.0	10.0	6.0	32.0
Mercado Restringido (f)	0.5	8.6	9.0	18.1
Total	21.9	50.1	28.0	100.0

- (a) Incluye todas las formas de producción asociativa surgidas del proceso de la Reforma Agraria.
- (b) Unidades Agropecuarias mayores de 5 has., no afectadas por el proceso de Reforma Agraria.
- (c) Unidades Agropecuarias menores de 5 Has.
- (d) Incluye arroz, frijol, limón, naranja, plátano, tomate, cebolla, ajo, camote, pallar grano seco, garbanzo, papa (riego), leche (consumo directo), carne de vacuno, porcino, ave y huevos.
- (e) Caña de azúcar, algodón, café maíz duro, vid, maní para aceite, sorgo, soya y leche (uso industrial).
- (f) Trigo, yuca, cebada, maíz amiláceo, papa (secano) y carne de ovino.

FUENTE: Caballero y Alvarez (1980: Cuadro 13).

CUADRO Nº 3

PERU: DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA, 1950-1984
(Tasas medias de crecimiento anual)

	1950-68	1969-75	1976-84
Desempeño global			
1. PBI – per cápita	2.7	2.6	-2.0
2. Población	2.3	2.9	2.6
3. PBI	5.0	5.5	0.6
4. PBI agrícola	2.4	1.8	1.7
5. PBI agrícola per cápita	-0.1	-1.1	-0.9
6. Efecto ingreso <u>1/</u>	1.9	1.8	-1.4
7. Demanda total (2 + 6)	1.2	4.7	4.2
Desempeño sectorial			
8. Producción campesina	0.5	-1.3	-1.1
9. Producción para exportaciones	3.2	-1.1	-1.1
10. Producción para consumo urbano	4.0	4.5	3.4
11. Demanda urbana (12 + 13)	6.0	7.2	-0.4
12. Población urbana	3.6	5.1	3.6
13. Efecto ingreso <u>1/</u>	2.4	2.1	-4.0
14. Ingreso urbano medio	3.4	3.0	-5.8

1/ Resultado de aplicar a la tasa de crecimiento del ingreso per cápita el coeficiente de elasticidad-ingreso de 0.7, estimado en Figueroa (1984).

FUENTE: Elaboración del autor en base a Alvarez (1980), Banco Central de Reserva (1984), Figueroa (1982), Hopkins (1981).

Frente a esta evolución de la economía peruana, revisemos el desempeño global del sector agrícola. En los dos primeros períodos la agricultura también experimentó un crecimiento rápido, pero a tasas menores comparado al PBI. Este resultado, sin embargo, no debería sorprender pues es un patrón que se observa en toda economía que experimenta crecimiento económico y está asociada a la Ley de Engel. La pérdida de importancia relativa de la agricultura en el PBI es una característica del proceso de desarrollo. A este hecho no podría calificarse de "crisis agraria".

Para muchos analistas hay un fracaso en el desempeño de la agricultura, es decir hay "crisis agraria", cuando la producción agrícola, especial-

mente en alimentos, crece a una tasa menor a la del crecimiento demográfico. Por lo tanto, una caída en el PBI —agrícola per cápita, indicaría “crisis agraria”. Con este criterio, ciertamente, hay una “crisis agraria” permanente en el Perú, tal como lo indican los datos del Cuadro 3. Pero, ¿Cuál es la justificación para utilizar este criterio? Si lo que se busca es un criterio que mida el desbalance entre la tasa de crecimiento de la producción y la de la demanda, el PBI-agrícola per cápita es inadecuado como indicador de la “crisis agraria”. La demanda de alimentos depende no sólo del crecimiento de la población sino, entre otras cosas, del poder de compra de la población.

Se podría proponer entonces un criterio que sea económico, tal como éste: ¿A qué tasa debe crecer la producción agrícola para que no se alteren ni los precios ni las cantidades importadas? Con este criterio esa tasa tendría que ser igual a la tasa de expansión de la demanda. La suma de las tasas de crecimiento de la población y del crecimiento de la demanda per cápita darían una estimación del ritmo de expansión de esa demanda, donde el crecimiento de la demanda per cápita resulta de aplicar al crecimiento del ingreso per cápita un coeficiente de elasticidad-ingreso¹.

Ambos componentes de la demanda, el “efecto población” y el “efecto ingreso”, han sido estimados empíricamente y aparecen en el Cuadro 3. Nótese la discrepancia entre la suma de ambos componentes con el dato sobre PBI-agrícola en los dos períodos analizados: la agricultura no produce alimentos al ritmo de la demanda que genera el crecimiento económico y demográfico. Claramente con este criterio la “crisis agraria” es seria y es mucho más dramática que aquella que resulta del criterio que utiliza el crecimiento demográfico solamente².

En cuanto a cambios en la *estructura* de la producción agrícola, en los dos períodos bajo análisis se ha dado cambios importantes, tal como lo señala el Cuadro 3. La producción de la agricultura campesina muestra casi estancamiento en el primer período, mientras que en el segundo su producción cae en términos *absolutos*. Una conclusión que emerge de estos datos es clara: la agricultura campesina ha perdido importancia relativa como productora de bienes agrícolas. Luego, la producción que proviene de la agricultura grande y mediana ha mostrado mayor dinamismo relativo, especialmen-

-
1. Para una función de demanda muy simple: $Q = A y^{\alpha} P^{\beta} N$, donde Q es la cantidad que se demanda de alimentos, y es el ingreso per cápita, P es el vector de precios y N es el tamaño de la población, se puede derivar una ecuación en términos de tasas de crecimiento igual a $\dot{Q} = \alpha \dot{y} + \beta \dot{N}$, bajo la condición de que los precios, el vector P , no se modifique.
 2. Aunque la Ley de Engel se refiere sólo a la demanda de alimentos, la conclusión se puede extender a toda la producción agrícola. Esto por dos razones empíricas: la producción de alimentos es el componente más importante de la producción agrícola y, luego, porque la exportación de bienes agrícolas se compensa en cierta medida con la importación de alimentos en el largo plazo.

te en la producción para el consumo urbano. Las tasas de crecimiento en la producción para el mercado urbano han estado, sin embargo, por debajo del crecimiento de la demanda urbana. El Cuadro 3 así lo muestra.

En el período actual, de la crisis económica, el desempeño de la agricultura muestra ciertas peculiaridades. La caída *absoluta* en el PBI per cápita y el descenso en la tasa de crecimiento demográfico han tenido el efecto de reducir la expansión de la demanda de bienes agrícolas, especialmente alimentos, con relación a los períodos anteriores. Así, y tal como se puede apreciar en el Cuadro 3, las brechas entre expansión de la demanda y *nivel* de la producción agrícola se han cerrado debido a la caída relativa en la demanda. La crisis agraria se ha hecho así menos dramática pero no por un mayor dinamismo de la producción sino por una baja en la demanda³.

En términos de la estructura productiva, en el período de crisis económica la producción campesina y el sector exportador siguieron mostrando una caída absoluta a tasas similares a las del período anterior. En cuanto a la producción para el consumo urbano, la tasa respectiva descendió un poco pero frente a la severa caída en la demanda urbana, la situación de la década no puede ser calificada como de "crisis agraria" en este sub-sector⁴.

3. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA

Los datos mostrados y discutidos en la sección anterior indican que uno de los problemas básicos de la agricultura peruana es su escaso dinamismo global. El crecimiento de la producción agrícola, en especial de alimentos, es insuficiente para enfrentar la expansión de la demanda que proviene tanto del crecimiento demográfico como del crecimiento económico. Es en este sentido, de existencia de brechas en las tasas de crecimiento de producción y demanda, que se puede hablar de una crisis, o de un estancamiento relativo, en la agricultura peruana. Este es el primer problema.

3. Según datos de FAO el Perú fue, en el período 1973-1984, el país con la menor tasa de crecimiento en la producción de alimentos per cápita en América Latina, superado sólo por Trinidad y Tobago.
4. Hay dos anotaciones que hacer a los datos del Cuadro 3 referente al último período. Debido a la recesión, la caída del producto agrícola debió ser mayor que la observada, si uno se guía por el coeficiente de elasticidad-ingreso de 0.7 mencionada antes. Sin embargo, la mayor disponibilidad relativa de alimentos en el período de recesión no parece haber modificado las importaciones de una manera significativa ni contribuido a desacelerar la inflación, que fue muy alta en el período. Una razón parece estar en las grandes fluctuaciones anuales en la producción agrícola, lo cual generó efectos (*shocks*) sólo de muy corto plazo. Otra razón está en la calidad de los datos de la estadística agraria. En todo caso, el análisis teórico y empírico sobre la relación entre crisis económica (recesión e inflación) y el sector agrícola constituye una tarea todavía por hacer. La respuesta del sector agrícola a períodos de expansión y contracción económica no es suficientemente conocido.

El estancamiento agrario señalado es, por otra parte, consistente con la mayor proporción de importaciones en alimentos en el Perú, tal como se muestra en el Cuadro 4. Pero aquí hay dos anotaciones que hacer: primero, hay muchas oscilaciones en el Cuadro, lo cual sugiere que la importación es para satisfacer excesos de demanda; segundo, a pesar que lo anterior indicaría que la mayor importación es una consecuencia de la crisis agraria, todavía queda por descubrir si la causalidad no van en la otra dirección: que la política de importaciones ha causado la crisis agraria.

CUADRO Nº 4

PERU: IMPORTACIONES DE ALIMENTOS COMO PROPORCIÓN DE LA OFERTA (Porcentajes)

	1943	1960	1970	1980*
Trigo	49	70	84	90
Maíz-sorgo	—	—	1	47
Soya	—	—	100	95
Lácteos	3	22	35	27
Carnes rojas	2	4	28	7

* Promedio simple de 1979-1980-1981.

FUENTE: Lajo (1983), Cuadro 4.

El segundo problema básico lo constituye el descenso *absoluto* en la producción campesina. Frente a estos datos de producción, el efecto de los términos de intercambio sobre la pobreza campesina ya resulta un factor de segundo orden de importancia para explicarla. La persistencia de la pobreza campesina tiene su origen en la tasa de crecimiento *negativa* mostrada en su producción.

El tercer problema se refiere a las marcadas oscilaciones en la producción y en los precios agrícolas. Las tasas de crecimiento mencionadas en el Cuadro 3 esconden una gran variabilidad en el producto anual. Así, y sólo como ilustración, las tasas anuales de crecimiento en los últimos años variaron desde -8.30% en 1983 hasta 12.80% en 1981. Estas fluctuaciones tienen como causa principal variaciones en las condiciones climáticas y no tanto cambios drásticos en decisiones económicas de los agricultores; y tienen como consecuencia que las oscilaciones en los precios sean igualmente marcadas. En efecto, todos los estimados hechos sobre términos de intercambio campocidad en el Perú han mostrado grandes oscilaciones (Alvarez 1980; Hopkins 1981). Evidentemente, las oscilaciones en producto y precios tienen el doble

efecto de aumentar el grado de incertidumbre y riesgo en la agricultura y de generar inestabilidad en el ingreso agrícola.

4. POTENCIALIDADES EN LA AGRICULTURA MEDIANA Y GRANDE

A pesar de los problemas señalados en el apartado anterior se pueden dar varios argumentos para apoyar la idea de que en la agricultura peruana hay un potencial significativo para elevar su tasa de crecimiento en la producción. Este potencial existe aun en el corto plazo, es decir, aun considerando como *dados* la cantidad de recursos (tierras, agua, maquinaria) y el conocimiento tecnológico *social* al nivel actual⁵. El potencial existe en todos los subsectores de la agricultura. Aquí se discute el caso de la mediana y gran propiedad.

Un factor importante que contribuye a crear la potencialidad señalada es la existencia de importantes brechas de productividad entre unidades agrícolas no sólo entre aquellas que producen en condiciones ecológicas y de mercado similares, sino también entre éstas y las estaciones experimentales (Grillo, 1986). Hay diferencias marcadas en la forma en que producen las unidades; así, hay unidades que no han incorporado todavía técnica e insumos modernos disponibles. No es el caso que se haya ya agotado las posibilidades de adopción de innovaciones existentes. Hay unidades que no reciben asistencia técnica ni capacitación, ni crédito. Todo el apoyo estatal en extensión y crédito agrícolas está concentrado en este subsector pero dentro de él en muy pocas unidades agrícolas y en pocos productos (Grillo, 1986; Haudry, 1981).

Otro factor es la sub-utilización actual en algunos rubros de capital. Es conocido el hecho de que el stock de maquinaria agrícola está sub-utilizada, en muchos casos por razones económicas pero en otras simplemente por la dificultad de conseguir los repuestos necesarios. De otro lado, el stock ganadero del país parece haber disminuido de manera importante en los últimos años. La reforma agraria de los años setenta y los años de sequía que le sucedieron explicarían esta caída. La reducción que estos cambios significan en los coeficientes de stock ganadero/superficie de pastos significaría que hay espacio para aumentar el stock ganadero. Considerando que esta sub-utilización de los recursos es de importancia es que últimamente se ha venido a hablar de políticas para la "reactivación del agro".

Hay también un proceso de pérdida en la calidad de los suelos que ha sido destacado en varios estudios⁶. Hay problemas de erosión en la sierra, salinidad en la costa y depredación en la selva. Estos mismos trabajos señalan

5. Es importante aclarar que a nivel de productores *individuales* habrá que inducir cambios tecnológicos. Aquí la condición de conocimiento tecnológico *dado* se refiere a que hay innovaciones disponibles que los agricultores podrían adoptar.

6. Véase por ejemplo los diversos trabajos presentados en el volumen editado por Figueroa y Portocarrero (1986).

que sería relativamente fácil contener ese proceso a través de la introducción de nuevas prácticas en el manejo de suelos y agua. Este hecho constituye otro factor favorable al desarrollo agrícola.

Finalmente, un reordenamiento en la actual estructura agraria también ayudaría a dinamizar la agricultura. El actual proceso de reestructuración en las empresas asociativas debería crear un marco de tenencia mucho más favorable al desarrollo de la producción agrícola. No hay que olvidar el resultado estadístico presentado arriba que muestra la caída absoluta en la producción de bienes para la exportación, los cuales se producen principalmente en las empresas asociativas. Esta caída puede estar asociada, al menos en parte, a los problemas de inestabilidad que generan los procesos de reestructuración y parcelación.

En suma, en la agricultura mediana y grande hay *todavía* innovaciones tecnológicas por difundir; hay investigaciones sobre manejo de recursos naturales que ya pueden ponerse en práctica; existe la infraestructura del Estado que está orientada a prestar servicios a este sub-sector y que podría hacerse más extensivo de lo que es actualmente. Todo este potencial, que llevaría a un mayor crecimiento de la producción y productividad, exige resolver la incertidumbre que crea el proceso actual de parcelaciones y reestructuraciones. Exige, además, la aplicación de políticas económicas apropiadas. Pero el potencial tecnológico está allí.

5. POTENCIALIDADES EN LA AGRICULTURA CAMPESINA

El desarrollo rural peruano enfrenta un gran desafío: ¿Cómo hacer para elevar los ingresos de la población campesina? La experiencia histórica del crecimiento del capitalismo en el Perú nos sugiere que esta expansión no tiene el vigor necesario para eliminar la pobreza campesina. El desarrollo capitalista tiene limitaciones serias para resolver el problema campesino⁷. Una alternativa es clara; desarrollar *directamente* la economía campesina. Hay una *vía campesina* al desarrollo rural (Figueroa, 1984). La existencia de la parcela como base productiva ayuda a argumentar en favor de esta alternativa⁸. Se trataría de revitalizarlos como productores, hacerlos más campesinos y menos campesino-proletarios, que es la forma histórica que tiene la agricultura campesina de hoy.

Las condiciones de vida del campesinado dependen de sus ingresos reales y de la infraestructura social a la que tengan acceso (escuelas, hospitales, agua, desagüe, electricidad). Los componentes del ingreso familiar pueden di-

7. Esta argumentación es desarrollada para el caso peruano en Figueroa (1984). Para casos más generales véase de Janvry (1982) y Tendler (1982).

8. Algunos autores han sugerido la alternativa "desarrollo desde la base popular" (*grass-roots development*) como opuesto a desarrollo vía el núcleo capitalista. (Hirschman, 1984). La propuesta desarrollada aquí coincide con esta alternativa.

LA AGRICULTURA PERUANA

vidirse en dos: el ingreso que obtiene de la "parcela" (de su unidad económica) y el ingreso por la venta de fuerza laboral. Para simplificar llamaremos Q_x a toda la producción anual de la parcela y P_x a su precio de mercado; w será la tasa salarial de mercado y L_w el número de jornadas vendidas en el mercado de trabajo. La producción en la parcela utiliza "insumos importados", comprados por la unidad, cuyo gasto denominaremos $p_m D_m$. Por otro lado, la familia campesina destina su ingreso a su autoconsumo, que valorado a los precios de mercado, sería igual a $P_x D_x$ y a la compra de bienes finales del mercado ($p_u D_u$).

Luego la ecuación del presupuesto para la familia campesina típica sería:

$$(p_x Q_x - p_m D_m) + w L_x = p_x D_x + p_u D_u \quad (1)$$

y en términos del ingreso solamente *monetario* la ecuación del presupuesto sería:

$$p_x (Q_x - D_x) + w L_w = p_m D_m + p_u D_u \quad (2)$$

Dada la cantidad de recursos y dado el conocimiento tecnológico que posee la unidad campesina, se puede expresar sus condiciones de producción por:

$$Q_x = f(D_m; L_p, T) \quad (3)$$

donde D_m son insumos materiales, L_p es la cantidad de jornadas en la parcela y T la cantidad de tierra.

A la luz de las estructuras de ingresos y gastos de la familia campesina, tal como se encuentran expresadas en las ecuaciones (1) - (3), se puede ahora analizar los elementos centrales que explican la persistencia de la pobreza campesina, y las políticas a seguir, por medio de un examen de los cambios ocurridos en los tres componentes básicos del ingreso campesino: precios de mercado, cantidad de tierra y productividad.

La primera cuestión es saber si los precios de mercado se han movido en la dirección de empobrecer al campesinado, es decir, si los términos de intercambio les han sido desfavorables. La evidencia empírica sobre esto no es muy abundante. Un cálculo que toma en cuenta los componentes de precios de la ecuación (2), para 1973-1982 (Figueroa y Ruiz, 1984), indica que no hay tendencia clara al respecto; se observa, más bien, variaciones cíclicas y pronunciadas. (Véase Cuadro 5).

CUADRO Nº 5

**TERMINOS DE INTERCAMBIO EN LA ECONOMIA CAMPESINA
DE LA SIERRA PERUANA (1973 = 100)**

	Precios de Exportación (1)	Precios de Importación (2)	Términos de Intercambio (1)/(2) x 100
1973	100.0	100.0	100.0
1974	112.7	127.4	88.4
1975	166.0	151.4	109.6
1976	195.2	187.0	104.4
1977	267.0	269.0	99.2
1978	371.2	455.8	81.4
1979	688.6	822.6	83.7
1980	1,545.9	1,198.9	129.0
1981	2,479.6	2,274.8	109.0
1982	3,876.9	3,761.0	103.0

FUENTE: Figueroa y Ruiz (1984).

El problema que generan los precios de mercado no parece estar en que *siempre* se mueven en contra del campesinado, como a veces se argumenta; el problema parece estar, más bien, en la gran *variabilidad* de los precios relativos, lo cual implica ingresos reales muy inestables para el campesinado. Esta inestabilidad añade más elementos de riesgo al contexto de incertidumbre en que opera la producción campesina.

La tierra es claramente un factor muy escaso en la economía campesina. Una posible fuente de la persistencia en la pobreza puede provenir de la reducción (o estancamiento) en el tamaño de la tierra con que opera la familia campesina. En efecto, el crecimiento de la población rural en el Perú es mayor que la expansión de tierras agrícolas. Por ello la proporción de población campesina dentro de la población rural va en aumento y las unidades campesinas son cada vez más pequeñas. Así entre 1961 y 1982 las unidades campesinas aumentaron en 390/o, según los datos censales. Aquí tenemos claramente un factor de empobrecimiento.

La reducción en el tamaño del predio de la familia campesina típica no sería una fuente de estancamiento económico si el mercado de trabajo temporal fuera lo suficientemente dinámico para permitirle al campesino complementar su, cada vez más reducido, ingreso proveniente de la parcela. La evidencia empírica muestra que esos mercados no son muy dinámicos y que los empleos temporales se cierran cada vez más a los campesinos (Figueroa, 1983).

LA AGRICULTURA PERUANA

Una política para aumentar la cantidad de tierra a los campesinos supondría, en la situación actual peruana, un programa muy particular de reforma o re-estructuración agraria. El Programa de reforma agraria que se inició en 1969 modificó sustancialmente la estructura de la gran propiedad agraria. Las haciendas fueron transformadas en cooperativas. Los principales beneficiarios fueron los trabajadores de las ex-haciendas; mientras que sólo el 14% de las familias campesinas fue alcanzado por el Programa de reforma agraria. Después de la reforma agraria, hay todavía en la sierra una importante concentración de tierra, tal como lo muestra el Cuadro 6. Hoy día es todavía posible avanzar algo más en la desconcentración de la tenencia, pero un Programa de reestructuración agraria enfrentaría principalmente a cooperativistas contra campesinos (Figueroa, 1982a).

CUADRO Nº 6

SIERRA: DISTRIBUCION DE FAMILIAS Y SUPERFICIE AGROPECUARIA POR FORMAS DE PRODUCCION, 1980

	Familias (miles)	Tierra Agrícola		Tierra con Pastos (Miles Ha.)
		Riego (miles Ha.)	Secano (miles Ha.)	
Campesina	860	245 (0.3)	752 (0.9)	6,088 (7.1)
Capitalista	237	178 (0.7)	802 (3.4)	763 (3.2)
Asociativa	103	69 (0.7)	235 (2.3)	7,449 (72.3)
	1,200	492 (0.4)	1,789 (1.5)	14,300 (11.9)

Nota: Las cifras en paréntesis indican las medias de superficie por familia, medida en hectáreas.

FUENTE: Figueroa (1982a), Cuadro 1.

Finalmente, queda el elemento de productividad. Se podría proponer la hipótesis que la persistencia de la pobreza campesina se debe también al estancamiento en su productividad física. Los datos estadísticos sugieren que, en efecto, éste parece ser el caso. Los cuatro productos agrícolas más importantes de la agricultura campesina serrana (papa, maíz, cebada, trigo) no han ex-

perimentado cambios importantes en el rendimiento por hectárea en el período 1966-1979, a excepción de la papa, donde hubo un aumento leve desde 1975-1976. (Maletta, *et. al.*, 1984).

¿Cuáles son las posibilidades de elevar la productividad en la agricultura campesina? Un estudio reciente (Cotlear, 1984) ha llegado a resultados interesantes sobre la productividad de la papa en la agricultura campesina. Tal como se muestra en el Cuadro 7 hay diferencias importantes en el rendimiento por hectárea *al interior* de la agricultura campesina de la sierra del Perú, tanto entre regiones como dentro de cada región.

CUADRO Nº 7

SIERRA: PRODUCTIVIDAD, INNOVACIONES TECNOLOGICAS Y EDUCACION EN TRES REGIONES CAMPESINAS

	Moderna (Jauja)	Intermedia (Anta)	Tradicional (Acomayo)
Productividad de papa (TM/Ha) (Ratio entre deciles extremos)	8.3 (4.9)	4.0 (3.1)	3.7 (4.7)
Proporción de campesinos que han adoptado (°/o):			
Fertilizante	98	99	35
Pesticidas	97	99	53
Semillas híbridas de papa	92	36	3
Uso de tractor	38	19	1
Educación			
Formal del jefe, media (años)	6.1	4.3	3.7
Extensión en los últimos 3 años (°/o de campesinos)	10	29	7

FUENTE: Cotlear (1984), Cuadros III.1 y III.5.

Para condiciones ecológicas similares, las diferencias en productividad entre familias campesinas están asociadas al uso de insumos modernos, tal como lo sugiere también el Cuadro 7. Hay paquetes tecnológicos que han sido adoptados por un grupo de campesinos, con lo cual su productividad relativa ha aumentado. Se puede decir que, en general, hay *retraso y no rechazo* en la adopción de ciertos insumos modernos. El rechazo ocurriría si los nuevos insumos no constituyeran alternativas tecnológicas superiores para la gran mayo-

LA AGRICULTURA PERUANA

ría de campesinos. Claramente el Cuadro 7 indica que este no es el caso. El retraso puede provenir de dos limitaciones en la unidad campesina: (a) conocimiento tecnológico acerca de las innovaciones existentes; (b) restricciones económicas para aplicar esas innovaciones. Lo más probable es que existan *ambas* limitaciones.

Aparte del caso de la papa hay algunas evidencias, aunque menos sistemáticas, sobre brechas de productividad en otros cultivos y productos ganaderos (Franco, 1986). Claramente la existencia de estas diferenciales en productividad en varios productos le otorga una gran potencialidad tecnológica a la vía campesina de desarrollo rural.

6. *LIMITACIONES PRINCIPALES AL DESARROLLO CAMPESINO Y POLITICAS ESPECIFICAS*

¿Por qué existen diferencias en el uso de la tecnología agrícola entre familias campesinas? Hay varios factores explicativos, como ha sido desarrollado en Cotlear (1984) y Figueroa (1986). Aquí se resumen los argumentos. En primer lugar, el proceso de aprendizaje tecnológico del campesino es muy lento. Como las innovaciones tecnológicas le vienen desde fuera, de los centros de investigación, públicos y privados, nacionales e internacionales, el campesino debe hacer mucha experimentación para adaptar esa innovación a sus condiciones específicas. La superioridad de la innovación debe mostrarse, además, bajo diferentes condiciones climáticas como son: años muy secos y años muy lluviosos, años con mucha helada, granizada, etc. Observar todos estos casos exige varias campañas agrícolas y varios años. Un buen programa de extensión agrícola ayudaría a reducir el tiempo que toma hacer las adopciones y haría menos lento el aprendizaje tecnológico.

En segundo lugar, las diferencias entre regiones se explica, al menos en parte, por las diferencias en rentabilidad en la adopción de innovaciones. Este hecho está asociado a las condiciones del mercado. Claramente donde hay un mercado urbano muy dinámico habrán elementos de inducción a adoptar innovaciones, especialmente por la rentabilidad que generan.

En tercer lugar, la educación es un factor importante en explicar el retraso en las adopciones. El estudio de Cotlear mostró que familias con mayor educación formal (educación escolarizada), mayor educación no-formal (cursos de capacitación o acceso a extensión agrícola) o ambos, eran los que hacían las adopciones más tempranas y tenían las mayores niveles de productividad. Este hecho lo sugieren los datos del Cuadro 7. La razón básica parece estar en que la mayor educación aumenta la capacidad del agricultor para buscar y sistematizar las innovaciones y también para hacer un manejo eficiente. La nueva tecnología agrícola es muy intensiva en manejo numérico, por ejemplo, y eso requiere mayor educación.

Finalmente, otro factor explicativo es la limitación que tiene la familia en recursos para adoptar las innovaciones. Aquí un factor clave es el crédito agrí-

cola. Pero el crédito por sí solo no puede hacer milagros, sino como factor que haga factible adoptar innovaciones que la familia campesina desee. La demanda por crédito es, en realidad, una demanda *derivada* de la aplicación de insumos modernos.

En suma, los factores que limitan el uso más generalizado de insumos modernos y una elevación también generalizada de productividades en la agricultura campesina son: falta de una mayor difusión de las características de las nuevas técnicas o insumos modernos (falta de un buen programa de extensión agrícola), falta de educación formal de los campesinos, falta de rentabilidad en la agricultura (falta de una política de precios) y falta de un programa complementario de crédito.

De los factores limitantes señalados aquí la extensión agrícola aparece como un factor que puede manejarse como instrumento de política para hacer que la mayoría de campesinos operen con la tecnología que utilizan actualmente los *campesinos líderes*. Sobre la educación formal no hay nada que se pueda hacer en el corto plazo a través de la escuela. Pero la extensión podría tomar esa tarea para los campesinos adultos de ahora. Además hay que pensar en generar innovaciones de manera *continua*.

Para cumplir con estas tareas se necesita diseñar un Programa de Investigación y Extensión Agrícola muy especial, destinado a dar respuesta a los problemas campesinos. Un programa que responda a la lógica de la economía campesina. Este programa se denominará aquí Investigación-Extensión Campesina (IEC). Sus particularidades serían las siguientes:

(a) La extensión agrícola debe ser masiva. El programa debe estar diseñado para llegar a la mayoría de las familias campesinas, y no como ahora donde el alcance del Programa de Extensión del Estado apenas llega al 100/o.

(b) La extensión agrícola debe diseminar innovaciones realmente *apropiadas* a las condiciones bajo las cuales operan las familias campesinas. Una innovación es apropiada a la agricultura campesina (Figueroa, 1986) cuando:

- (i) es neutra con respecto a la escala de producción, para que pueda ser aplicada a pequeños predios;
- (ii) es ahorradora de los recursos más escasos de la agricultura campesina (tierra con riego, crédito);
- (iii) es reducida de riesgo;
- (iv) es consistente con la diversificación de la agricultura campesina.

(c) La extensión agrícola debe ser *educativa*. Los programas convencionales ofrecen principalmente asistencia técnica, cuando lo que se debe buscar es el *aprendizaje* tecnológico en los campesinos. La extensión agrícola debe, además, complementar su trabajo de dar educación no formal con elementos de educación formal. En particular, debe elevar la capacidad de los campesinos adultos en el manejo numérico y en lectura-escritura que son capacidades requeridas para la adopción y el manejo eficiente de innovaciones tecnológicas. Los métodos educativos deberían basarse no tanto en la pedagogía sino

LA AGRICULTURA PERUANA

en la andragogía, es decir en la ciencia de la educación de adultos.

(d) La extensión agrícola debe incorporar a toda la familia campesina, en especial a la mujer campesina. Actualmente los programas de extensión son pensados esencialmente para hombres.

(e) Como el campesino hace mucha experimentación tecnológica en su parcela, el programa de extensión agrícola debe capacitar a la familia campesina en las técnicas de la experimentación agrícola.

(f) La investigación tecnológica debe estar orientada en gran medida a la generación de innovaciones *apropiadas*, tal como éstas fueron definidas en el apartado (b). Esta investigación no puede orientarse sólo a la generación de insumos modernos sino también al rescate de técnicas tradicionales, y aun de las técnicas pre-hispánicas que se han perdido en el curso de la historia, y a su *integración* con la tecnología moderna.

(g) El programa de investigación-extensión debe ser participativo. Los programas convencionales son usualmente "verticales", pues buscan que "transferir" conocimientos generados en los centros de investigación a la parcela de la familia campesina a través del extensionista. Este método habría que cambiarlo hacia un sistema de "doble vía" donde el agricultor proponga a su vez los problemas a investigar y esto constituya parte de la agenda de los centros de investigación. Así el método vertical sería reemplazado por otro método que sea horizontal; el método de una sola vía por otro de doble vía. Este método sería mucho más eficiente para la generación de innovaciones apropiadas, con lo cual su adopción sería menos lenta.

(h) El programa de investigación-extensión debe estar apoyada por políticas de precios y políticas de crédito y seguro agrícolas que sean coherentes con el desarrollo tecnológico de la agricultura campesina.

Para el logro del Programa IEC hay necesidades de asignar recursos para la organización de los factores físicos, humanos e institucionales que puedan hacer el diseño específico del programa y, luego, ponerlo en práctica. Los objetivos del Programa podrían ser definidos en términos de *plazos*. Así, en el *corto plazo*, donde el stock de nuevos conocimientos tecnológicos se considere dado, y donde las condiciones de educación formal y de recursos físicos de las familias campesinas estén también dadas, el Programa IEC estaría orientado a diseñar y aplicar un programa de extensión agrícola de una forma masiva con el fin de difundir las innovaciones tecnológicas en uso por los campesinos líderes a los campesinos tecnológicamente rezagados, que son la gran mayoría. En el largo plazo, el objetivo del Programa sería la *generación* y aplicación de nuevos métodos de extensión-investigación que tengan las características (a) - (g) señaladas arriba.

7. *POLITICAS ECONOMICAS*

a) *Sobre los objetivos y prioridades*

Frente a los problemas estructurales y a las potencialidades tecnológicas señaladas arriba, es evidente que un objetivo de la política agraria tiene que ser elevar la tasa de crecimiento de la producción agrícola. Se trataría de salir del estancamiento relativo, de la crisis agraria. Este objetivo debe incluir de manera explícita a la agricultura campesina.

Junto a este objetivo, la política estatal también busca lograr otro: el aumento de la oferta de alimentos a las ciudades. En realidad se espera que la agricultura contribuya al crecimiento económico con una oferta significativa de alimentos a fin de reducir el costo de reproducción de los trabajadores urbanos. Este objetivo se puede expresar como una política de alimentos baratos. En el Perú de hoy este objetivo tiene una prioridad evidente pues con la crisis económica el ingreso real urbano ha caído drásticamente. Los salarios reales de 1985 son apenas la mitad de los niveles que se tenían en 1975. Cualquiera línea de pobreza que se trazara hoy día tendría, por debajo de ella, una proporción de población urbana mucho mayor que diez años atrás. Una consecuencia de la caída en el ingreso real urbano es que la *proporción* del ingreso familiar que se gasta en alimentos debe haber aumentado, por efecto de la Ley de Engel. Claramente una forma de proteger los ingresos reales de los grupos urbanos es mediante una política de alimentos baratos.

Como quiera que la importación de alimentos ha crecido en el Perú de manera muy rápida y la cantidad de divisas que anualmente se destina a la importación de alimentos es también creciente, y sus niveles dentro del total de importaciones en el Perú es de gran significación, un objetivo claro para la política económica es reducir las importaciones de alimentos. Se buscaría así la disminución de la inseguridad alimentaria y el ahorro de un factor tan escaso en el Perú como son las divisas. La sustitución de importaciones en alimentos es así un objetivo coincidente con el de ahorrar divisas⁹.

En el manejo de la cuestión agroalimentaria, hay entonces tres objetivos que cualquier diseño de política económica buscaría lograr: precios de alimentos bajos para la población urbana, ingresos altos para la población rural y reducción en el monto de divisas que gasta el país en importaciones de alimentos. La pregunta es si los tres objetivos son alcanzables *a la vez*, o si hay conflictos entre ellos.

9. También el aumento de exportaciones agrícolas tendría la misma prioridad que sustituir importaciones. Ambos objetivos deberían ser priorizados. Sin embargo, aquí pondré el acento en el objetivo de sustituir importaciones por considerar que este objetivo es más manejable con la política económica.

b) *Sobre las disyuntivas entre los objetivos*

Para establecer las relaciones de conflicto o de complementariedad entre los objetivos mencionados parece ser esencial distinguir dos casos: cuando los bienes agrícolas son *transables* y cuando *no son transables* en el mercado internacional. Cuando los bienes no son transables, se podría asumir la hipótesis que su precio se forma por oferta y demanda en el mercado interno. Una disminución en el precio del bien agrícola, a fin de elevar el ingreso real urbano, sería resultado de un aumento en la oferta; pero dada la baja elasticidad-precio de los alimentos el ingreso agrícola *total* disminuiría. Como la mayor producción agrícola requiere de insumos, entre ellos los de origen importado, la cantidad de divisas requeridas también aumentaría.

En el caso de bienes agrícolas transables el precio se determina, exógenamente, por los precios internacionales y la tasa de cambio o aranceles. Una baja en el precio del bien agrícola, originada por cambios en aranceles o tasa de cambio, llevaría a una caída en el ingreso agrícola total y a un aumento en la importación de bienes y en la utilización de divisas para satisfacer la mayor cantidad demandada.

En ambos casos, sin embargo, los resultados son los mismos: (1) en el mercado de bienes alimenticios hay un conflicto entre el ingreso urbano y el rural; (2) la caída en el ingreso rural va acompañada de una elevación en el uso de divisas para importar bienes agrícolas. Por lo tanto, elevar el ingreso rural y ahorrar divisas son objetivos complementarios, mientras que elevar el ingreso rural y el ingreso urbano son objetivos conflictivos. Todo ello independientemente de que los bienes sean transables o no.

8. *ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS EN LA POLITICA ECONOMICA*

Frente a las disyuntivas planteadas entre los objetivos, el diseño de políticas económicas tiene dos líneas de acción: (a) elegir entre las alternativas alcanzables que ofrecen las condiciones existentes; (b) modificar las condiciones mismas. En realidad las dos opciones no son excluyentes sino, por el contrario, son muy complementarias. Sin embargo, hay que reconocer que las disyuntivas básicas son inescapables a *cada* conjunto de alternativas que se tengan.

La elección entre las combinaciones de objetivos, la opción (a), es fundamentalmente una cuestión política. Es un problema de redistribución de ingresos. Esta disyuntiva se puede expresar en la cuestión ¿Cómo hacer para comprar los alimentos caro a los productores y vendérselos barato a los consumidores? En este trabajo nos centraremos en discutir la opción (b). Se podría ofrecer un mayor aporte al diseño de políticas si se lograra identificar los factores que subyacen en la determinación de las disyuntivas.

Un factor claro que determina los términos en que se ofrecen las alternativas es el costo de producción de los bienes agrícolas. Si se lograra reducir

este costo los ingresos agrícolas caerían mucho menos que lo que deberían por el efecto de oferta sobre el precio; eventualmente hasta podrían aumentar en términos *netos* si la caída en los costos más que compensa la caída en el gasto de los consumidores urbanos. Hay varias vías para reducir los costos de producción. Cambios en la tecnología, disminución en los precios de insumos, escalas más eficientes en la producción y cambios en la organización social de la producción pueden lograr tales reducciones.

Otro factor determinante de la disyuntiva en cuestión es el costo y margen de ganancias en la comercialización. Si la diferencia entre el precio al productor y el precio al consumidor pudiera ser reducida, las alternativas para elevar el ingreso de la población urbana y rural serían mejores. Esta reducción puede lograrse por dos vías: (a) reducción en los costos de comercialización; (b) reducción en los márgenes de ganancia. Para lograr lo primero se aplican los mismos factores que mencionamos en el caso de los costos de producción: cambios en tecnología, precio de insumos, escalas óptimas. En cuanto a los márgenes de ganancia, una eliminación de los factores que generen oligopolios, o formas imperfectas en la estructura del mercado, lograrían reducir los márgenes a lo estrictamente necesario para que el mercado funcione.

En el caso de bienes agrícolas no transables existe una relación directa entre la demanda efectiva a nivel macroeconómico y el ingreso agrícola. Mayores niveles de salarios reales en el área urbana, por ejemplo, tendrían el efecto de elevar precios agrícolas. Así, si un programa de aumento en la oferta agrícola pudiera estar acompañado de un mayor ingreso urbano, no se daría el efecto depresivo de los precios sobre el ingreso agrícola. En un contexto de "equilibrio keynesiano", el nivel de demanda efectiva es, claramente, otro factor determinante del nivel de disyuntiva entre ingresos urbanos y rurales. (Dancourt, 1986).

También se puede mencionar la sustitución de importaciones en el proceso productivo nacional. Si se pudieran reducir los coeficientes técnicos de insumos importados en el PBI se podría ahorrar divisas aunque no hayan variaciones directas en los ingresos rurales y urbanos. Indirectamente habría un efecto positivo pues las divisas ahorradas podrían utilizarse en un programa de desarrollo de la misma agricultura o para reactivar la economía urbana.

Pero el factor más importante parece ser la productividad agrícola. Los aumentos en productividad pueden ser *continuos* y por ello pueden empujar también *continuamente* la frontera de posibilidades entre ingreso rural y urbano. Los demás factores podrían tener, en cambio, efectos de una sola vez solamente. Es este incremento en productividad lo que haría posible un proceso de mayor crecimiento con mayor igualdad en ingresos rurales y urbanos. Los argumentos presentados en las secciones anteriores dicen, precisamente, que las potencialidades tecnológicas de la agricultura peruana para elevar la productividad son grandes. Entonces el asunto es tener un buen diseño en las políticas económicas.

En cuanto a los instrumentos de política económica no creo que es

LA AGRICULTURA PERUANA

cuestión de buscar o inventar, nuevos instrumentos. La política de precios, de crédito, de extensión agrícola, de generación tecnológica serán siempre los componentes centrales. Tal vez el único instrumento nuevo que se podría incluir a la lista es el *seguro agrícola* como instrumento dirigido al objetivo de reducir el grado de incertidumbre en que operan los agricultores peruanos debido a desastres que originan las variaciones drásticas en el clima. Por lo demás, es asunto de un buen diseño en el uso de instrumentos y un aparato estatal eficiente.

Por ejemplo, el diseño de política económica exige una clara definición de objetivos e instrumentos. Exige, además, una coherencia entre ellos. Exige que el número de instrumentos debe ser igual al número de objetivos independientes, como nos enseñó Tinbergen. Se pueden tener objetivos e instrumentos a nivel macroeconómico, a nivel del sector agrícola y también dirigidos de manera *selectiva* a algún subsector de la agricultura. Obviamente esta selectividad expande el número de objetivos e instrumentos que se debe manejar.

Hay también una distinción que hacer en cuanto a plazos. Hay instrumentos para el corto plazo, para una situación de recursos y tecnología *dados*, tales como políticas de precios, crédito, seguro agrícola, asistencia técnica y extensión agrícola que podrían generar los incentivos económicos necesarios para un mayor dinamismo en la agricultura. Para el largo plazo hay que añadir a los instrumentos anteriores, la política de generación tecnológica y, en particular, la política de educación global que lleve a una elevación sustantiva en la calidad de los recursos humanos en el campo. La elevación de la productividad, y con ello el desarrollo de las fuerzas productivas en el campo, no se puede lograr inundando de insumos modernos y crédito solamente. La capacidad humana de la agricultura en el manejo de esos insumos tiene que ser desarrollada.

Independientemente de la mezcla de instrumentos que se utilice, la política agraria debe satisfacer ciertas condiciones, que usualmente no se cumplen. La política debe ser *coherente*. Muchas veces con un instrumento se crea un incentivo para producir más pero con otro se genera un desincentivo. En muchos casos no hay coherencia entre medidas macro-económicas y sectoriales. Con frecuencia se diseñan políticas donde implícitamente se razona como si la agricultura fuera un sector aislado en el conjunto de la economía.

La otra característica es que la política tiene que ser *permanente*. Las reacciones que generan los incentivos económicos en la agricultura son generalmente muy viscosas. Esto por dos razones: (a) para poner en evidencia ante el agricultor la rentabilidad del incentivo tienen que pasar varios ciclos agrícolas; (b) en la agricultura hay una marcada aversión al riesgo, por lo cual las señales que recibe el productor tendrán que ser claras para que decida hacer cambios en el proceso productivo. Nótese cómo las políticas aplicadas al medio rural son, por contraste, usualmente muy cambiantes.

En el Perú, así como en muchos países subdesarrollados, se ha puesto mucho énfasis a políticas dirigidas al desarrollo de microregiones. Estos pro-

gramas de Desarrollo Rural Integrado (DRI) han dominado la política agraria. Sin embargo, para una respuesta significativa del sector agrario el alcance de la política tiene que involucrar a todo (o casi todo) el sector. Por ello, la política agraria tiene que ser *masiva* en su alcance rural. En este sentido los programas DRI serían útiles pero por otra razón: servir de experimentación de un paquete de políticas que luego serían evaluadas y aplicadas a un universo mayor del sector agrario.

Finalmente, la política agraria debe ser *selectiva*. En una agricultura tan heterogénea como la peruana, con diferentes unidades productivas, regiones naturales, tipos de producto, la política tiene que tener elementos de diferenciación para llegar con eficacia a los diferentes sectores. Pero una vez definido un “sector homogéneo”, la política debe buscar un alcance masivo dentro de ese sector.

La agricultura no ha sido hasta ahora un sector prioritario en la política económica. En general, las políticas han tratado de favorecer al núcleo capitalista de la economía urbana. La priorización en el desarrollo industrial, en las exportaciones de recursos naturales, y posteriormente de manufacturas, han estado usualmente en el centro del diseño de las políticas. No es el caso, entonces que se hayan agotado los esfuerzos dirigidos al desarrollo rural; por el contrario, no se lo ha intentado seriamente hasta ahora. Las potencialidades para el desarrollo agrícola están señaladas, los instrumentos de política económica apropiados también existen con claridad. Es sólo una cuestión de voluntad y poder políticos para ponerlas en práctica.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ, Elena (1980)

Política Agraria y Estancamiento de la Agricultura 1969-1977. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU (1984)

Memoria 1984. Lima.

CABALLERO, José María y Elena ALVAREZ (1980)

Aspectos Cuantitativos de la Reforma Agraria (1979-1979). Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

COTLEAR, Daniel (1984)

Productividad Agrícola y Aprendizaje en el Minifundio Serrano del Perú. Lima (mimeo).

DACOURT, Oscar (1986)

"Políticas Agrarias y Reactivación Económica", en A. Figueroa y J. Portocarrero (ed.). *Priorización y Desarrollo del Sector Agrario en el Perú*. Universidad Católica y Fundación Ebert, Lima.

de JANVRY, Alain (1982)

The Agrarian Question and Reformism in Latin America. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

FIGUEROA, Adolfo (1981)

La Economía Campesina de la Sierra del Perú. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

(1982)

"El Problema Distributivo en Diferentes Contextos Socio-políticos: Perú 1950-1980. *Desarrollo Económico*, Vol. 22, No. 86.

(1982a)

Reestructuración Agraria en la Sierra Peruana. Escuelas Campesinas de la CCP, Lima.

(1983)

"Rural Labour Markets in Peru: A Study of Labour Exchange". Working Paper. International Labour Office, Geneva. August.

Adolfo Figueroa

(1984)

Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru. Cambridge University Press, Cambridge, England.

(1986)

Educación y Productividad en la Agricultura Campesina de América Latina. Rio de Janeiro (en prensa).

FIGUEROA, Adolfo y RUIZ, Liliana (1984)

Términos de Intercambio en la Economía Campesina de la Sierra del Perú, 1973-1982. Documento de Trabajo 59, Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú, Lima (mimeo).

FRANCO, Efraín (1986)

"Políticas Tecnológicas", en A. Figueroa y J. Portocarrero (ed.). *Priorización y Desarrollo del Sector Agrario en el Perú*. Universidad Católica y Fundación Ebert, Lima.

GRILLO, Eduardo (1986)

"Política de Investigación y Extensión en el Perú", en A. Figueroa y J. Portocarrero (ed.), *Priorización y Desarrollo del Sector Agrario en el Perú*. Universidad Católica y Fundación Ebert, Lima.

HAUDRY, Roberto (1978)

El Crédito Agropecuario en el Perú 1966-1976. Tesis (Bachiller). Programa de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

HIRSCHMAN, Albert (1984)

Getting Ahead Collectively. Pergamon Press, New York.

HOPKINS, Raúl (1981)

Desarrollo Desigual y Crisis en la Agricultura. 1944-1969. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

LAJO LAZO, Manuel (1983)

Alternativa Agraria y Alimentaria. Diagnóstico y Propuesta para el Perú. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Lima.

MALETTA, Héctor et. al. (1984)

El Agro Peruano en Cifras. Universidad del Pacífico y Banco Agrario, Lima.

LA AGRICULTURA PERUANA

TENDLER, Judith (1982)

Rural Projects Through Urban Eyes. World Bank Staff Working Paper
No. 532. Washington, D.C.

