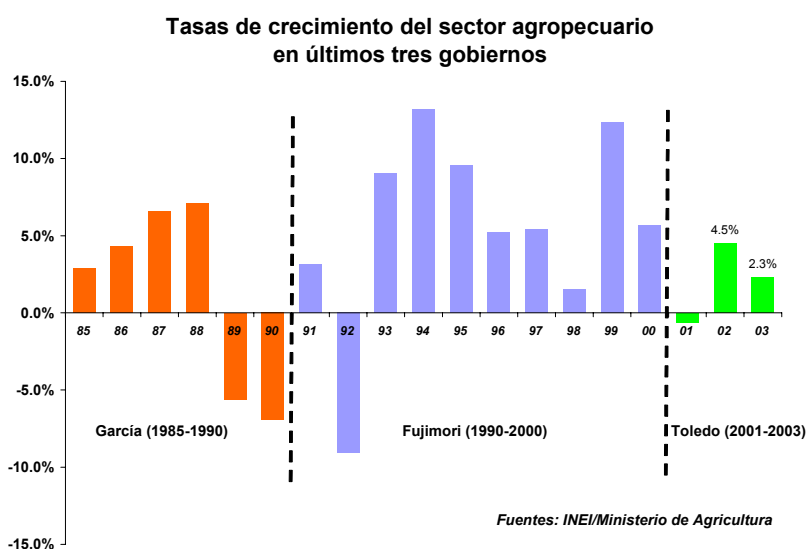


La Política Agraria del gobierno: balance y perspectivas

Escribe Eduardo Zegarra
GRADE

A tres años de iniciado el presente gobierno, el agro sigue ocupando un modesto lugar en las prioridades gubernamentales, al margen del ya poco creíble eslogan presidencial de otorgarle “prioridad A1” al sector. Pese a esto, el desempeño agrario en los años 2002 y 2003 no fue mala (4.5% y 2.3% de crecimiento), aunque en el 2004 se prevé una caída debido a la sequía de la campaña agrícola actual. Las exportaciones agropecuarias han seguido creciendo a ritmo ascendente, especialmente las no tradicionales. En general, es probable que en el quinquenio 2001-2006 el gobierno de Toledo pueda mostrar por lo menos un desempeño superior al del gobierno aprista 1985-1990, que terminó en una de las peores caídas históricas del ingreso de los agricultores peruanos, y no precisamente por algún fenómeno climático.



Al margen de las cifras de crecimiento agregado, el agro peruano sigue sin resolver problemas estructurales bastante graves, enfrentando a su vez un panorama cada vez más complejo en el contexto internacional con la posible firma de un TLC con Estados Unidos o las negociaciones del ALCA. La agricultura peruana sigue siendo fuente primaria de empleo para un tercio de los peruanos, pero con un ingreso promedio que ubica a dos tercios de los agricultores en situación de pobreza. Con altos niveles de fragmentación de la tierra y una gran heterogeneidad tecnológica y ecológica, el agro peruano sigue siendo todo un reto y posibilidad para la generación de empleo de calidad y crecimiento. Veamos que se ha avanzado en la materia en los últimos años y qué se puede esperar en lo que resta del periodo gubernamental.

Avances y retrocesos

Durante el corto gobierno de transición 2000-2001 se vivió una intensa etapa de limpieza de la corrupción y burdo manejo político de la mayor parte de los programas del Ministerio de Agricultura heredados del intento re-eleccionista de Fujimori. Este fue un tema sobre el cual el gobierno de Toledo mantuvo algunos avances, pero donde tuvo también retrocesos notables como el de PRONAMACHCS, convertido otra vez en espacio de control político del partido de gobierno

Por el lado del financiamiento, el Congreso creó AGROBANCO a fines del 2001, aunque no priorizó recursos suficientes y no otorgó un marco legal apropiado para que esta nueva institución opere de manera competitiva en el limitado mercado financiero rural peruano. En la misma línea contradictoria, la perpetuación de esquemas de Rescate Financiero Agrario (RFA) por este mismo Congreso no hizo sino debilitar la credibilidad en los esquemas de financiamiento públicos, distorsionando aún más la ya precaria operación del crítico sector financiero en el ámbito agrario.

No obstante estas limitaciones, el balance de los dos primeros años de gestión del Ministro Alvaro Quijandría es positivo en la medida que se establecieron lineamientos importantes de política y se generaron espacios estables de diálogo y concertación con los principales gremios agrarios. En esta primera etapa también se mejoró notablemente el manejo de algunas instancias claves del Ministerio como el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) y el desempeño de programas valiosos de titulación, información, innovación tecnológica y sanidad agropecuaria. Una oportunidad desaprovechada en esta etapa fue la de reorganizar el Ministerio de Agricultura, especialmente frente a un proceso de descentralización y la no aprobación de una nueva Ley de Aguas, que permitiría corregir los serios vacíos de la actual legislación.

Los Ministros Gonzáles y León tuvieron desempeños menos auspiciosos, especialmente por el copamiento político y la destrucción de avances interesantes en algunas áreas técnicas del sector y el abandono de políticas de descentralización. Un error evidente de la gestión del Ministro González fue el innecesario enfrentamiento con los gremios agrarios, proceso que llevó a su temprana interpelación. En el caso de León, hubo un claro acercamiento a los gremios que se consolidó en la Carta Verde, un manifiesto con una serie de políticas de largo plazo consensuado con un amplio abanico de actores públicos y privados del sector.

A su reciente retorno a la cartera, el Ing. Quijandría reconoció que el contexto que enfrenta actualmente es distinto al de sus primeros dos años. En este caso, el tema del TLC con EEUU pasa a ocupar un espacio prioritario en la agenda sectorial, mientras que la existencia de la Carta Verde es reconocida como una oportunidad para avanzar en temas en los que hay consenso con los gremios y organizaciones agrarias. Igualmente, el desfase entre la estructura del Ministerio y el proceso de descentralización se hace cada vez más evidente, mientras que el tema de desarrollo alternativo parece haberse acercado suficientemente al Ministerio como para hacerlo ineludible.

Los temas prioritarios para el periodo 2005-2006

Uno de los temas centrales a enfrentar durante los próximos dos años en materia agraria es el de las negociaciones comerciales y el posible impacto de un TLC con los Estados Unidos en la agricultura peruana. El escenario del TLC puede cambiar drásticamente las condiciones de operación de los mercados agrarios y afectar los ingresos de cientos de miles de agricultores peruanos en el horizonte de las próximas dos décadas. Es por esto vital empezar a discutir la agenda específica y desarrollar una estrategia de negociación con el mayor consenso político posible, definiendo qué tipo de agricultura es la que queremos y qué cultivos son los que se van priorizar y proteger, tal como lo hacen los EEUU o la Unión Europea.

El tema que más preocupa en la estructura agraria peruana es que tal y como están las cosas, los llamados a beneficiarse de manera más clara de un TLC parecen ser empresarios del sector agro-exportador no tradicional que actualmente ocupan unas 100,000 has, y quienes podrán consolidar las ventajas del ATPDEA y expandir sus operaciones en los próximos años. Los posibles beneficios para el millón y medio de pequeños agricultores dedicados al mercado doméstico son

menos claros, y dependerán crucialmente de políticas que mejoren sustancialmente la competitividad y capacidad empresarial de este vasto sector. Cómo manejar este desbalance en términos de costos y beneficios del TLC es uno de los temas críticos para la agenda agraria de los próximos años, sobre el que deben ponerse de acuerdo todas las fuerzas políticas que actualmente apoyan el TLC.

El otro tema crítico, aunque menos complicado, es el de la conformación de un equipo técnico apropiado en el Ministerio de Agricultura para encarar seriamente la negociación en marcha. Al respecto, existe preocupación por la demora en el nombramiento del Vice-ministro de agricultura, cuya plaza ha estado vacía varias semanas sin motivo aparente. Igualmente, existen serias dudas que en sus actuales condiciones el Ministerio pueda elaborar los estudios necesarios para medir los impactos tan complejos de un TLC en los productos sensibles de la agricultura así como para sustentar los instrumentos compensatorios en una mesa de negociación. Urge en este caso que se refuerce al equipo técnico actual con recursos para estudios y un mandato estable hasta que finalicen las negociaciones.

El otro tema de fondo que hay que trabajar con bastante urgencia es el de la re-estructuración del Ministerio de Agricultura. Se requiere reconvertir un sector donde el grueso del presupuesto es ejecutado de manera centralizada y con unidades semi-autónomas sin niveles apropiados de coordinación, a un esquema en donde el grueso de la ejecución de los programas sea descentralizado hacia las agencias agrarias provinciales, bajo la supervisión de direcciones nacionales y regionales técnicamente sólidas, con poco personal pero con capacidad de gasto en instrumentos de políticas específicos y coordinados. Las agencias agrarias son las instancias más cercanas a los agricultores y a través de ellas se debe consolidar una plataforma eficiente de servicios agrarios de titulación, información, sanidad y asistencia técnica, orientada básicamente a mejorar la competitividad de la pequeña agricultura.

La contrapartida de esta necesaria re-estructuración sectorial es el cambio de instrumentos de política de que dispone el sector. Actualmente, el grueso de la “política” sectorial se basa en el gasto inercial en proyectos y programas amarrados a metas rígidas, de ejecución centralizada y con alto riesgo de clientelismo. Estos programas muestran escasa transparencia y casi nula participación de los agricultores en las decisiones. Debemos pasar a un esquema en donde un Ministerio dinámico y fuerte en términos técnicos y normativos administre un conjunto de instrumentos de política más flexibles, con fondos concursables y una cartera de subsidios específicos para promover la provisión descentralizada de bienes públicos y la inversión privada en los mercados de asistencia técnica, financiamiento, seguros e innovación tecnológica.

Finalmente, el tema de desarrollo alternativo y el qué hacer con los productores coccaleros es ya ineludible para el sector agrario. Tradicionalmente este tema ha sido manejado de manera exclusiva y a veces excluyente por DEVIDA-PCM, antes CONTRADROGAS, pero se hace cada vez más evidente que no hay estrategia de desarrollo alternativo viable si no está plenamente articulada a una estrategia de desarrollo agrario. En este espacio es necesario un cambio institucional que no sólo modernice al propio Ministerio de Agricultura sino que lo dote de atribuciones y recursos para dirigir la política de desarrollo alternativo en coordinación con las instancias de interdicción y prevención.