

PROBLEMATICA AGRARIA: ALTERNATIVAS DE SOLUCION
Resultados del I Congreso de la Organización Nacional Agraria

Katia Makhoulf I.
Patricia Araujo A.

RESUMEN

El Sector Agropecuario, uno de los sectores productivos más importantes del país, afronta una serie de dificultades, producto de problemas de carácter estructural y de la grave crisis económica actual. A través del presente artículo se pone de manifiesto la preocupación de los productores agropecuarios que asistieron al I Congreso de la ONA, sobre las principales dificultades que afrontan. Asimismo, se plantean algunas alternativas de solución, como resultado de la encuesta aplicada a los participantes, de los debates realizados durante el evento y del análisis de los mismos.

ABSTRACT

The agrarian sector, one of the most important productive economic sectors of the country, is facing a series of obstacles, as a result of certain structural problems and the present economic crisis. Throughout this paper is stated the alarm of the agrarian producers, who attended the I Congress of The Agrarian National Office (ONA), about the difficulties they face. In like manner, some alternatives of solution are proposed here, consequence of surveys realised to the attendants of the debates carried out during the event and the analysis of such documents.

Introducción

El presente artículo muestra los principales resultados del Primer Congreso de la Organización Nacional Agraria (ONA), así como un breve análisis de los mismos. Este evento se realizó en la ciudad de Lima, del 20 al 23 de noviembre de 1988.

En dicho Congreso, al cual asistieron aproximadamente 220 agricultores y ganaderos procedentes de todo el país, se trataron los aspectos más relevantes de la problemática del Sector Agropecuario, a fin de buscar alternativas de solución a los principales problemas que afronta.

Los objetivos fundamentales del Congreso se pueden resumir en dos:

a) La elaboración de una Propuesta Institucional de Política Agraria, en base al planteamiento de problemas y soluciones expuestos durante el desarrollo del evento.

b) Y la aplicación de una encuesta a todos los productores agropecuarios que asistieron al mismo, con el objeto de conocer su opinión en relación a la problemática agraria y de enriquecer y sustentar la Propuesta Institucional anteriormente mencionada.

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico se encargó de la elaboración, la aplicación y el análisis de la mencionada encuesta.

A continuación se presentarán las conclusiones más importantes obtenidas durante el Congreso, tanto como producto de los debates realizados, así como de la encuesta aplicada.

Del mismo modo, se realizará una contrastación de los resultados obtenidos de la encuesta con la situación real del sector. Así, se ha podido comprobar que los problemas detectados, son los mismos que se han venido presentando en las últimas décadas y que, por lo tanto, se puede

decir que tienen un carácter estructural. Esto nos indica que las diferentes políticas aplicadas por los gobiernos precedentes y por el actual, no han sido las adecuadas y tampoco han mantenido una continuidad en el tiempo. Ambos elementos han contribuido a mantener el estancamiento del sector.

Con el propósito de brindar una visión clara del desenvolvimiento del Congreso y de las metas alcanzadas, se analizarán los principales temas tratados en él:

- Tierra
- Capital
- Crédito
- Precios
- Incentivos
- Comercialización

y dentro de cada uno de ellos, se verán:

a) Los principales problemas que afronta el productor agropecuario.

b) El tipo de apoyo que recibe el productor por parte del Estado, ya sea a través de la aplicación de la Política Agraria, así como de la gestión de los diversos organismos públicos en favor del agro.

c) El planteamiento de las soluciones a los principales problemas del Sector Agropecuario.

El desarrollo de la actividad agropecuaria interrelaciona una serie de factores internos y externos, así como instituciones que inciden en ella en forma directa o indirecta.

Los factores pueden ser clasificados principalmente en factores productivos y en factores que inciden en la producción. Los primeros se definen como tales porque forman parte del proceso productivo: tierra, trabajo, agua, energía, clima; y los segundos hacen referencia a aquellos factores condicionantes o elementos externos que intervienen en el sistema de producción, tales como: capital, insumos, maquinaria, equipo y herramientas, transferencia de tecnología, crédito y precios.

Esta actividad también se ve influenciada por el sistema de comercialización, tanto interna como externa, de

los productos e insumos que requiere para el normal desenvolvimiento del proceso productivo y que permite la llegada de los productos agropecuarios al mercado.

Del mismo modo, se ve afectada por los diferentes organismos relacionados con el agro, tales como: las entidades estatales (Ministerio de Agricultura, CIPAs, Municipios, etc.), los gremios agrarios (Organización Nacional Agraria, etc.) y otras instituciones (Colegio de Ingenieros, entre otros). Estos organismos, según sea el caso, tienen como función brindar la ayuda necesaria para garantizar la propiedad, para impartir asistencia técnica, para ofrecer una adecuada información a los productores agropecuarios sobre diversos aspectos vinculados a sus actividades.

Sin embargo, estas funciones en la práctica mayormente no se cumplen en forma adecuada, lo que ocasiona una serie de dificultades en las diferentes instancias de la actividad agropecuaria, que serán tratadas a lo largo del desarrollo del artículo.

La influencia del medio económico, social y cultural en el que se desenvuelve la actividad agropecuaria condiciona el desarrollo de la misma, generando en algunos casos, pérdidas como resultado, por ejemplo, de sucesos terroristas o de carácter violento, que dan lugar a migraciones; o en otros casos, beneficios relativos, producto de la prestación de servicios de salud, educación, vivienda, etc., que contribuyen ligeramente a mejorar el nivel de vida de la zona. Si bien estos servicios son competencia del Estado, existen otro tipo de instituciones, principalmente religiosas, como señalan aproximadamente la mitad de los encuestados, que prestan servicios de salud y educación que compensan en algo estas deficiencias de los servicios públicos.

Como se mencionó anteriormente, son muchos los elementos que intervienen en el desarrollo de la actividad agropecuaria, los mismos que en su mayoría fueron sometidos a debate en el Congreso efectuado por la ONA, destacando los que a continuación se describen.

Tierra

El factor productivo tierra constituye un elemento importante para el agricultor, ya que éste es su medio de subsistencia y su principal fuente de trabajo, en relación al cual se presentan algunos problemas vinculados fundamentalmente a la propiedad y a los resultados obtenidos del proceso de parcelación de la tierra.

El problema de tenencia de la tierra es la principal preocupación de los agricultores, especialmente por la necesidad que ellos tienen de contar con algún documento, sea éste un certificado de posesión o título de propiedad, que acredite la propiedad de su tierra. Estos documentos son entregados por el Ministerio de Agricultura, quien además se encarga de orientar al productor sobre la forma de obtención de los mismos; función que también desempeñan en forma paralela y gradual, a través de grupos de asesoría, otros organismos como los gremios agrarios.

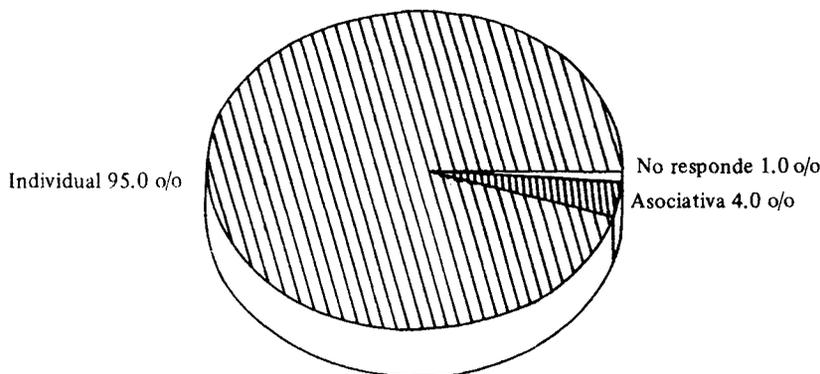
La preocupación por la propiedad de la tierra fue manifestada por la gran mayoría de los encuestados en el Congreso, quienes en un porcentaje bastante elevado (el 95 o/o del total de participantes) asintieron ser propietarios individuales que tienen en su poder alguno de los documentos anteriormente mencionados. (Ver Gráfico No. 1.)

Por tal razón, se requiere de una intervención más activa del Estado a través del Ministerio de Agricultura, con el fin de agilizar los trámites para la obtención de la documentación pertinente.

En lo que se refiere al proceso de parcelación, la base del mismo radica en el hecho de que no se obtuvieron los resultados esperados de la gestión de las Cooperativas Agrarias, que surgieron como producto del proceso de Reforma Agraria iniciado en el año 1969 por la Junta Militar. La Reforma Agraria no sólo dio origen a la modalidad empresarial de las Cooperativas Agrarias de Producción (CAPs), sino

Gráfico No. 1

TIPO DE PROPIEDAD



TIPO DE PROPIEDAD

también a las Empresas de Propiedad Social Rural (EPSR) y a las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS).

Transcurridos varios años desde su constitución, se cuestiona el funcionamiento de estas modalidades empresariales (y en especial el de las CAPs), principalmente por: a) la falta de capacidad gerencial de la directiva y la escasa capacitación de los socios de las cooperativas, lo que lleva a un uso ineficiente de los medios de producción y, por lo tanto, a una baja productividad en la tierra; b) la inexistencia de la identificación de los socios con su empresa y c) la falta de participación de los mismos en la toma de decisiones.

Esto se acentúa principalmente por las diferencias existentes al interior de las cooperativas a nivel de salarios, de los fondos de procedencia, de conocimientos en el manejo de la empresa, y se ve afectado por el entorno económico, como la política de importaciones de alimentos (al estar estos productos importados subsidiados), que afecta la rentabilidad de la producción agrícola nacional, la descapitalización en el agro, lo que repercute en bajos rendimientos, entre otros aspectos.

Es por esta razón, que a partir de la década del 80 se comienza a producir, en sentido formal, el cambio de modelo

empresarial hacia la modalidad de propiedad individual con la dación de la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario –Decreto Legislativo No. 2–, formulado en el año 1980. Este decreto permite la parcelación de las cooperativas, especialmente cuando éstas presentan deficiencias en el dimensionamiento de su ámbito territorial o modalidad de adjudicación. Sin embargo, la parcelación o sectorización “de hecho” se da con anterioridad a este decreto.

De esta forma, el proceso de parcelación de las tierras productivas de las Cooperativas Agrarias fue llevado a cabo en forma paulatina y en ciertas ocasiones informal, y permitió al agricultor obtener el derecho de ser propietario de su tierra, lo que incrementó la necesidad de asegurar su propiedad a través de la posesión de algún documento que la acreditase.

Dado el impacto económico-social que este proceso representa, los encuestados estuvieron conformes con el mismo, considerando que en términos generales había sido beneficioso para el agro, aunque sólo para los agricultores de la región de la Sierra éste los había perjudicado (alrededor del 50 o/o de los encuestados de esta región emitieron tal opinión). (Ver Cuadro No. 1.)

CUADRO No. 1
LA PARCELACION EN EL AGRO SEGUN REGIONES NATURALES

OPINION SOBRE LA PARCELACION	COSTA		SIERRA		SELVA		TOTAL	
	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o
Beneficiosa para el Agro	56	58	6	25	5	45	67	51
Perjudicial para el Agro	22	23	12	50	0	0	34	26
No cambia la situación del Agro	16	17	5	21	5	45	26	20
No responde	2	2	1	4	1	10	4	3
TOTAL	96	100	24	100	11	100	131	100

Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

Si bien este proceso por su naturaleza misma tiene efectos colaterales, como la quiebra de la unidad productiva y por consiguiente la pérdida de economías de escala propias de las grandes unidades agropecuarias, se tomaron las medidas pertinentes con el objeto de subsanar estas deficiencias a través de la conformación de las cooperativas de servicios.

En este sentido, más de la mitad de los encuestados manifestaron estar de acuerdo con estas medidas, con lo que también coincidimos, dado que ésta sería una forma de aprovechar las economías de escala existentes en la modalidad empresarial anterior a la parcelación, fundamentalmente en cuanto al uso racional del agua, el uso común de la maquinaria agrícola, el proceso de distribución y comercialización de los productos e insumos más fluido y en forma asociativa.

Cabe señalar que conjuntamente con la parcelación, se presentaron otras formas empresariales, tales como:

a) La Cooperativa Agraria de Usuarios (CAUS), ya mencionada, que se contempla en el D.S. 1384-AG.

b) La división de las grandes cooperativas en sectores correspondientes a antiguos fundos.

c) La persistencia de algunas CATs.

d) Y como una posibilidad, la transformación de las Cooperativas a sociedades de personas.

Dada esta situación, principalmente en la Costa, resultaría conveniente que se evalúe la situación por regiones, que contemplen los casos particulares, para que el Estado establezca una legislación adecuada que dé la estabilidad necesaria al sector.

Finalmente, en cuanto a la concesión de las tierras eriazas al sector privado, a fin de que éste las convierta en tierras productivas, pensamos, y en esto coincidimos con el resultado de la Encuesta, en que es una alternativa viable que redundaría en un incremento de la producción agropecuaria.

Capital

Uno de los factores que inciden en la producción es el capital, que hace referencia a la inversión estatal o privada realizada en la actividad agropecuaria.

El capital físico es adquirido principalmente a través de la compra directa y en menor proporción a través de los Proyectos Especiales y de las Cooperativas Agrarias. De acuerdo a lo manifestado por los participantes en el Congreso, esta adquisición es financiada en lo esencial con recursos del Banco Agrario y con recursos propios; y sólo en el caso de los agricultores y/o ganaderos de la Costa, también con recursos provenientes de la Banca Comercial, aunque en una pequeña proporción. (Ver Cuadro No. 2.)

En términos generales la inversión que realizan los agricultores en la unidad agropecuaria es, principalmente, en equipos, herramientas y maquinaria. En el caso de la región de la Costa, se pudo constatar que también se realiza inversión en la construcción de canales y pozos.

Sin embargo, la inversión llevada a cabo, en forma privada y estatal, resulta insuficiente para los requerimientos del Sector Agropecuario, especialmente en cuanto a los proyectos de irrigación, sistemas de electrificación, de infraestructura vial y de ampliación de la frontera agrícola, demandándose así una mayor inversión principalmente por parte del Estado a fin de capitalizar este sector.

Las cifras obtenidas sobre la inversión real del Estado en el sector agrícola, a través de las Empresas Públicas no financieras (básicamente ENCI-FRASA) y el Gobierno Central, muestran incrementos en el año 1986, con respecto al año anterior (de 140 o/o y 16 o/o, respectivamente); las mismas que disminuyeron en 1987 (en 49 o/o y 17 o/o, respectivamente). La participación de la inversión estatal en el agro, con respecto al total invertido, muestra que en lo que respecta a las Empresas Públicas ésta disminuyó en el año 1987, a diferencia de la inversión proveniente del Gobierno Central, como se observa en el Cuadro No. 3.

CUADRO No. 2
FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LA ADQUISICION DE
CAPITAL FISICO

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	COSTA	SIERRA	SELVA	TOTAL
Recursos propios	49	15	3	67
Banco Agrario	62	12	7	81
Banca Comercial	15	0	0	15
Casas Comerciales	3	2	0	5
Fuente Informal	3	1	1	5
No responde	14	4	2	20
TOTAL ENCUESTADOS	96	24	11	131

Nota: Respuestas de opción múltiple.

Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

CUADRO No. 3
FORMACION BRUTA DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL Y LAS
EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS
(millones de intis de 1979)

	1985		1986		1987		1988 (*)	
	I/.	Partic.	I/.	Partic.	I/.	Partic.	I/.	Partic.
Gobierno Central:	8,841.7		9,072.5		6,333.6		4,630.7	
Agricultura	2,861.6	32.4	3,310.1	36.5	2,734.8	43.2	2,610.1	56.4
Emp. Pub. No Financieras:	5,806.3		8,347.6		7,411.5		5,767.5	
Agricultura y Alimentación	44.4	0.7	140.7	1.5	64.9	0.8	58.2	1.0

(*) Preliminar

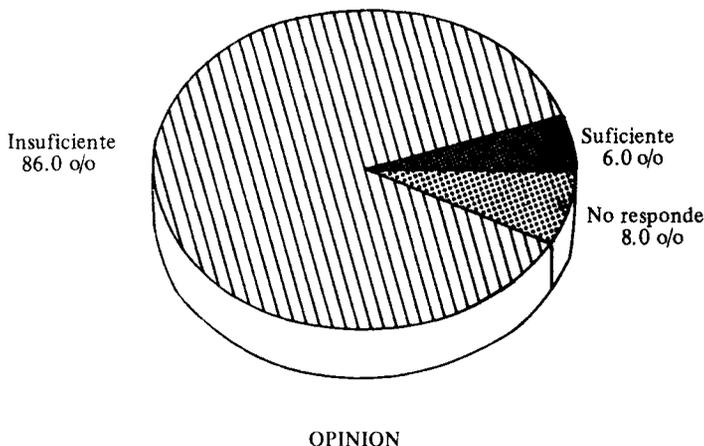
Fuente: BCRP. Memoria 1987.

Según los resultados de la Encuesta, las opiniones sobre la inversión estatal estuvieron divididas; la mitad de los productores agropecuarios encuestados señalaron que mayormente no se ha realizado nin-

gún tipo de inversión en su zona en el periodo 1986-88, mientras que un 44 o/o opinó que sí lo había experimentado en el periodo mencionado. (Ver Gráfico No. 2.)

Gráfico No. 2

INVERSION EN EL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

Todo lo anteriormente expuesto, aunado a la crisis económica por la que atraviesa el país, acentúa el proceso de descapitalización que se está produciendo en el agro. Según los encuestados, esta descapitalización responde fundamentalmente a tres factores: la falta de incentivos por parte del Estado, la ausencia de una adecuada inversión en el mantenimiento de tierras y cultivos y la depreciación y obsolescencia de la maquinaria y equipo.

Finalmente, cabe resaltar que es necesario revertir el proceso de descapitalización del agro, para lo cual el Estado deberá formular una Política Agraria que contemple en forma coordinada las políticas de precios, comercialización, inversión, crédito y generación y transferencia de tecnología.

Crédito

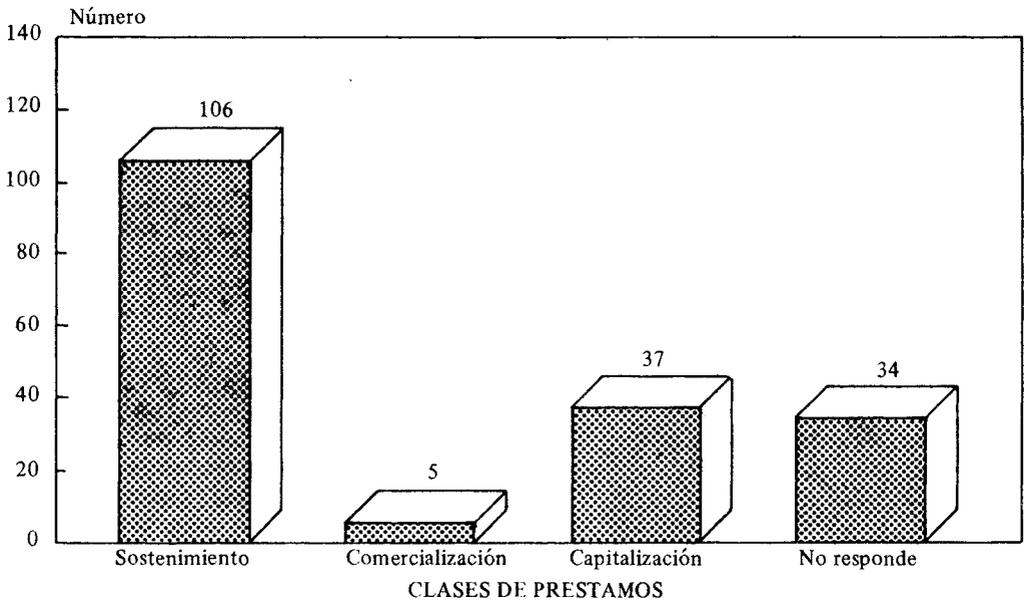
El crédito es uno de los factores más importantes que incide en la producción agropecuaria, porque fundamentalmente sirve para el financiamiento de la

actividad agropecuaria. Según lo manifestado por los encuestados, se puede observar que la política crediticia del Banco Agrario estuvo orientada principalmente a financiar el desarrollo del proceso productivo, a través de préstamos de sostenimiento; restándole importancia a la capitalización de la unidad agropecuaria y a la comercialización de los productos, ya que los recursos destinados a ellos han sido significativamente menores. (Ver Gráfico No. 3.)

Para solucionar este problema se plantea una participación más activa de la Banca Comercial, la cual en décadas pasadas se caracterizaba por tener una mayor participación en el total de colocaciones otorgadas al Sector Agropecuario (dos tercios del total de colocaciones), en comparación a las registradas por el Banco Agrario (el tercio restante). Esto se produjo principalmente por la estrecha vinculación existente entre el empresariado privado agrícola dedicado a la exportación y el sistema financiero.

Gráfico No. 3

CLASE DE PRESTAMOS DEL BAP



Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

La Reforma Agraria aceleró el retraimiento de las colocaciones de la Banca Comercial en la actividad agropecuaria. Para la década del 80 se observa que la participación de la Banca Comercial dentro del total de colocaciones en el Sector Agropecuario fue menor al 14 o/o: de 5.7 o/o en 1980, de 8 o/o en 1982, de 13.6 o/o en 1984 y de 8.7 o/o en 1986. Esto fue producto de la existencia de una tasa de interés subsidiada ofrecida por el Banco Agrario, que resultó atractiva para los agricultores, en comparación a la ofrecida por la Banca Comercial. También contribuyeron a esta situación, entre otros factores, la incertidumbre en cuanto a la propiedad de la tierra y los límites existentes a las hipotecas de la tierra.

De este modo, en la actualidad, la principal fuente de crédito para el desarrollo de la actividad agropecuaria la constituye el Banco Agrario, al que acuden la

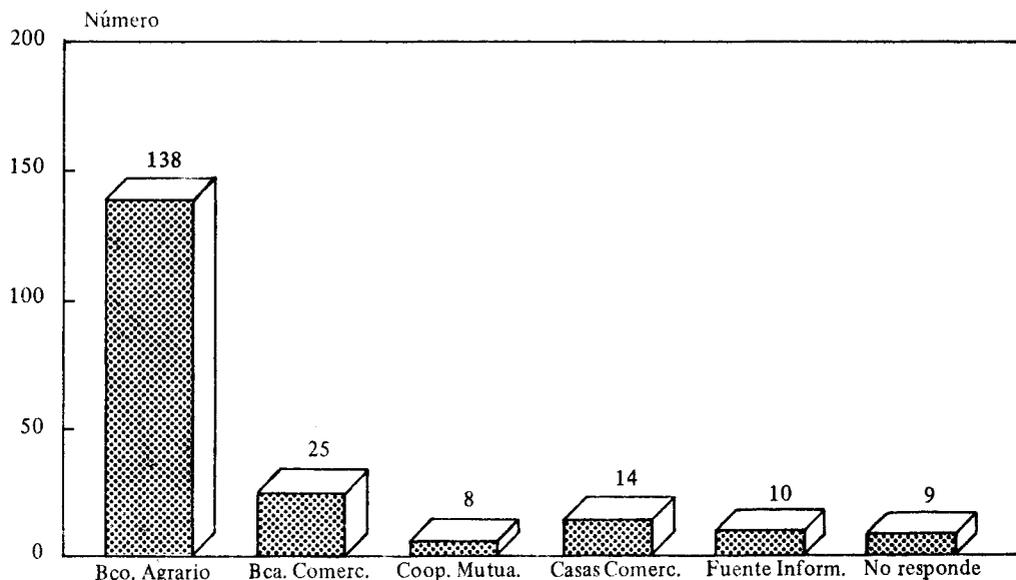
gran mayoría de agricultores y ganaderos que solicitan alguna forma de crédito. El 90 o/o del crédito agrario formal en el país es otorgado por esta entidad.

El 10 o/o restante lo otorga la Banca Comercial, que exige garantía y cobra altas tasas de interés por los préstamos efectuados. Sin embargo, existen otras fuentes de financiamiento que por sus condiciones o nivel de exigencia son menos importantes para los agricultores en opinión de los encuestados, como son las Casas Comerciales o la fuente informal, que generalmente predomina en la región de la Sierra. (Ver Gráfico No. 4.)

El Banco Agrario, por su importancia como fuente de financiamiento para los agricultores merece especial atención. Se observa que, en términos generales, el volumen total de prestatarios se ha incrementado de (90,000 en 1981 a 250,000 en 1987); sin embargo, el monto de prés-

Gráfico No. 4

SECTOR AGROPECUARIO: FUENTES FINANCIERAS



Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

tamos reales otorgado por esta entidad en el año 1987 ha experimentado una disminución respecto a 1986 (de 142 millones de intis a 129 millones de intis) y aún esta disminución es mayor en 1988.

Todo lo anteriormente expuesto permite corroborar que el Banco Agrario no ha logrado satisfacer la demanda total de crédito agropecuario, lo cual se ve reflejado en los resultados de la Encuesta aplicada en el Congreso, donde el 40 o/o del total de encuestados manifestó no tener acceso al crédito debido a la falta de garantía o de infraestructura agropecuaria, requisitos indispensables para la obtención del mismo.

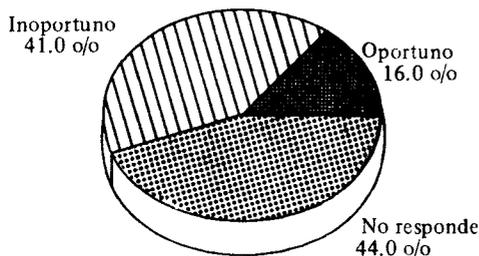
Ante esta situación se requiere de una mayor intervención de la Banca Comercial a través de la ampliación del porcentaje de las colocaciones destinadas al agro, orientando el crédito otorgado especialmente con fines de capitalización. Esto

permitiría al Banco Agrario destinar un monto de crédito "suficiente" para el desarrollo del proceso productivo, cubriendo de esta manera las necesidades del agricultor.

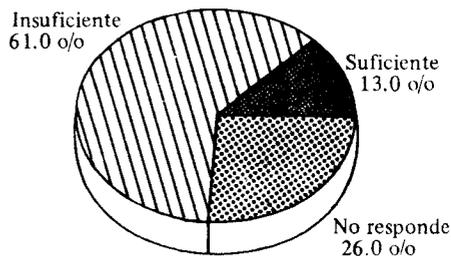
El crédito otorgado por el Banco Agrario adolece de otras limitaciones, pues se caracteriza por ser inoportuno e insuficiente, como lo manifestaron aproximadamente la mitad de los participantes en el Congreso. (Ver Gráfico No. 5.)

Del mismo modo, la función de supervisión que efectúa dicha entidad, sobre el destino de los fondos prestados —que mayormente es en intis y sólo por excepción en especies y en intis— ya sea con fines de sostenimiento, comercialización y capitalización de la unidad agropecuaria, no se realiza en forma adecuada según opinión de más de la mitad del número total de encuestados.

Gráfico No. 5
EVALUACION DEL CREDITO BAP



OPORTUNO-INOPORTUNO



SUFICIENTE-INSUFICIENTE

Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

Por las deficiencias expuestas previamente se hace necesario señalar los siguientes aspectos en los cuales se debe incidir:

- La asignación de préstamos en el momento oportuno.
- Los montos desembolsados con fines de sostenimiento deben llegar a cubrir el 100 o/o del costo de producción del producto.
- La realización de un efectivo seguimiento del crédito, con el propósito de que sea utilizado para los fines para los que fue solicitado.

Además, con el objeto de que los agricultores puedan tener una mayor incidencia en la toma de las decisiones del Banco Agrario, los encuestados plantean una mayor participación de los mismos en el Directorio de esta entidad.

Finalmente, cabe señalar que la política crediticia sólo tendrá sentido si paralelamente se lleva a cabo una política de incremento de productividad, logrado a través de la transferencia y generación de

tecnología, que posibilite la utilización eficiente de los recursos financieros.

Precios

Al tratarse el tema de la política de precios del actual Gobierno, se tocó básicamente lo relacionado a los sistemas de precios de garantía y de refugio, de precios controlados y regulados y a la concertación de precios entre el Gobierno y los productores.

En este sentido, el apoyo que brinda el Estado es principalmente a través del sistema de precios de garantía y de refugio, los mismos que son determinados por el Ministerio de Agricultura. De esta manera, en el primer caso, se trata de garantizar un margen de utilidad razonable para el productor, y en el segundo caso, el objetivo es impedir que el productor sufra pérdidas como resultado de factores imprevistos que puedan ocasionar una gran disminución en el precio del producto. Estos precios son fijados durante o después de

la cosecha, con el fin de que el agricultor alcance a cubrir por lo menos el costo de producción del producto.

Así, se pudo apreciar que si bien, la mayoría de encuestados produce algún cultivo bajo este sistema, sólo una pequeña proporción de ellos vende a estos precios. Además, la opinión generalizada de los participantes es que este sistema no ha logrado cumplir con sus objetivos, principalmente por la poca capacidad de compra de ENCI y por el bajo nivel de precios.

Sin embargo, aproximadamente la mitad de los encuestados creen que este sistema debería mantenerse, pero precisan que es necesario corregir aquellos puntos débiles que presenta, fundamentalmente a través de una adecuada concertación entre los productores y el Estado, tanto a nivel de precios como de crédito, comercialización y programación de la producción.

Además, resulta importante que se realice una adecuada y efectiva difusión de estos precios, ya que en caso contrario esta información estaría restringida a aquellas unidades productivas cercanas al mercado. Esta situación llevaría a que esta política de precios no cumpla sus fines.

En lo concerniente al sistema de precios controlados y regulados, más de la mitad de los productores opinaron que no debería de existir, ya que el precio señalado no llegaba a cubrir las expectativas del productor y porque éste no participaba en el establecimiento del mismo.

Esta política de precios tiene su sustento en el Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA), creado principalmente con el propósito de financiar los subsidios a los productores agropecuarios y fertilizantes y las adquisiciones de ENCI. Los recursos de este fondo provienen del diferencial de precios existente entre el precio que paga ENCI por los productos importados y el precio al que lo vende a las empresas agroindustriales.

Sin embargo, cabe señalar que los fondos obtenidos no fueron suficientes para financiar a la totalidad de productos agropecuarios sujetos a esta política. Sólo un reducido grupo de productos (arroz,

azúcar, maíz amarillo duro y leche) recibió casi el 80 o/o de estos recursos.

Además, es importante mencionar, que varios de los principales productos agrícolas han recibido subsidios directos por parte del Estado. Por otro lado, también los fertilizantes y pesticidas de origen importado reciben subsidios.

Incentivos

El Estado brinda una serie de incentivos al Sector Agropecuario, tales como los financieros, tributarios, administrativos y cambiarios. Pero de acuerdo a los resultados de la Encuesta, se pueden detectar dos aspectos: en primer lugar, que la gran mayoría no pudo definir en forma clara qué tipo de incentivos recibía; y, en segundo lugar, que este tipo de incentivos no son utilizados por aproximadamente la mitad de los encuestados. Sin embargo, se puede rescatar que una parte de los productores identifica la presencia de incentivos financieros —principalmente a través de tasas de interés promocionales— de incentivos administrativos —básicamente a través de trámites gratuitos—, de incentivos tributarios y de incentivos cambiarios a través del tipo de cambio.

Además, cabe anotar que este sistema de incentivos tampoco funciona en forma adecuada y, por lo tanto, no logra el objetivo principal que es el de contribuir al incremento de la producción agropecuaria.

Finalmente, los participantes del Congreso señalaron la necesidad de que se den incentivos a la inversión privada en el agro, principalmente aquellos encaminados a fomentar la construcción de infraestructura de riego, infraestructura de servicios y sistemas de electrificación.

Comercialización

En cuanto al tema de la comercialización de productos agropecuarios, hay que distinguir dos áreas: la comercialización interna y la comercialización externa. La primera de ellas resulta ser la más importante debido a que la gran mayoría de la

producción agropecuaria va destinada al mercado interno. La segunda mantiene en la actualidad una posición secundaria, pero es importante en la medida en que es el canal a través del cual se puede impulsar el potencial exportador del Sector Agropecuario.

a. Comercialización interna

La comercialización interna de los productos agropecuarios se centra básicamente en dos aspectos: primero, lo referente a la infraestructura vial y el transporte y, segundo, lo relacionado directamente con el proceso de comercialización.

En lo que se refiere al primero, los productores señalaron que uno de los principales problemas que afrontan es el del transporte, en la medida en que éste les representa un costo muy alto, además de no disponer de transporte oportuno y de la escasez del número de vehículos para trasladar la producción. Aunado a este problema, se tiene una infraestructura vial inadecuada para realizar una eficiente comercialización.

Si bien el Estado es el encargado de la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos, lamentablemente no viene cumpliendo esta labor a cabalidad, lo cual dificulta enormemente el proceso de comercialización.

En este aspecto, prácticamente todos los asistentes al Congreso, coincidieron, en señalar que es indispensable tener una adecuada infraestructura vial, para lo cual se requeriría de la intervención tanto del Estado como del sector privado nacional para lograr el mejoramiento y realizar la construcción de la infraestructura vial necesaria. Incluso llegaron a precisar que el Estado podría otorgar al sector privado, la concesión para la construcción y mantenimiento de las carreteras, con el consiguiente cobro de peajes por un tiempo determinado.

En cuanto al proceso de comercialización mismo, se tiene que la comercialización interna de los productos agropecuarios se realiza principalmente a través de comerciantes intermediarios y de las

empresas del Estado, siguiéndole en importancia la venta directa en el mercado.

En este sentido, los productores señalaron que se presentan una serie de dificultades que entorpecen el buen funcionamiento del sistema. Así, tenemos que, las empresas comercializadoras del Estado no son reconocidas como una buena alternativa de comercialización, pues casi la totalidad de los productores opinan que el servicio que brindan es deficiente debido básicamente a la demora en el pago, a la falta de recursos financieros de éstas para hacer frente a sus obligaciones y a su mal manejo administrativo. (Ver Gráfico No. 6.)

Esta situación de ineficiente funcionamiento, por parte de las empresas comercializadoras del Estado, debería ser resuelta en el corto plazo, si el gobierno pretende seguir participando en la comercialización agropecuaria.

Así tenemos, que si se espera seguir con la política de precios de garantía, de refugio o controlados, resulta necesario dotar a estas empresas de los recursos financieros suficientes para hacer operante esta política y, por otro lado, como en el caso de ENCI específicamente, dotarla de la infraestructura de almacenamiento suficiente. ECASA por su parte, constantemente realiza los pagos a los productores de arroz con retrasos, lo cual les ocasiona serias pérdidas.

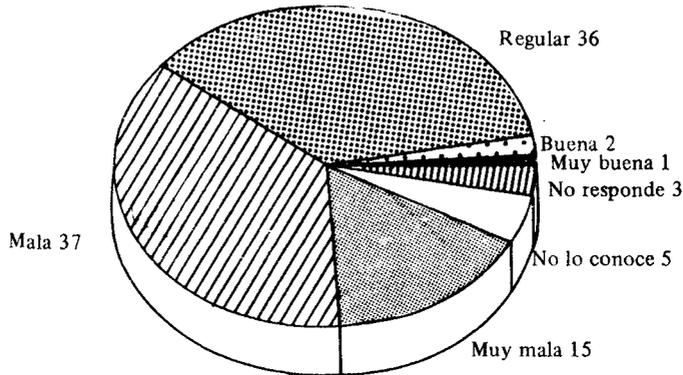
Actualmente ENCI tiene un número muy reducido de almacenes y centros de acopio, principalmente en la Sierra. Boris Marañón (1989) señala que, a fines de 1987, en todo el país se disponía de trece centros de acopio permanentes y setenta y tres temporales.

En este punto los productores agropecuarios opinaron que para que se pueda realizar una comercialización eficiente, es necesario incrementar el número de almacenes y centros de acopio y establecer condiciones crediticias favorables.

Otro punto a tomar en cuenta es la inadecuada difusión de la información referente a precios de garantía y de refugio y a los productos agropecuarios que se encuentran sujetos a esta política.

Gráfico No. 6

SERVICIO DE COMERCIALIZACION QUE
PRESTA EL ESTADO: EVALUACION



Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

Resulta imprescindible, por lo tanto, que ENCI tome las medidas necesarias para ampliar su radio de difusión de información, ya sea a través de programas radiales, gremios agrarios, Banco Agrario, Ministerio de Agricultura, etc., con el objeto de que los productores puedan planificar sus cultivos y obtener aquellos precios que les garanticen un margen de rentabilidad o, por lo menos, lleguen a cubrir sus costos de producción.

En cuanto a la presencia de comerciantes intermediarios, la mayoría de productores opina que ésta es perjudicial. En realidad, la mayor parte de pequeños productores están sujetos a la venta a estos intermediarios, debido a que el volumen de su producción no es lo suficientemente considerable de modo que justifique el pago de transporte hacia los centros de venta directa.

Aquellos productores que realizan su venta directamente en el mercado, manifestaron que su principal problema es el flete elevado que tienen que pagar y como problemas secundarios indicaron que no sólo existe escasez de medios de transporte, sino también un inadecuado sistema del mismo y dificultad de acceso al mercado por ausencia de vías de comunicación, principalmente en las zonas de Sierra y Selva.

Finalmente, los participantes en el Congreso plantearon alternativas de solución al problema de la comercialización interna. Así, tenemos que la mayoría de encuestados estuvieron de acuerdo en que una de las mejores alternativas era agruparse entre agricultores y/o ganaderos de la zona formando una pequeña empresa comercializadora. Casi la mitad de ellos manifestó estar de acuerdo en restringir

la presencia del Estado sólo para casos excepcionales, y la tercera parte señaló que se debe eliminar en el largo plazo la participación del Estado en la comercialización de dichos productos.

b. Comercialización externa

Antes de empezar a ver los principales puntos que se trataron en el Congreso sobre la comercialización externa de productos agropecuarios, haremos una breve referencia a la evolución de las exportaciones del sector durante el periodo 1986-1988, con el objeto de presentar una visión general de su desenvolvimiento.

De acuerdo a la información estadística disponible, se tiene que durante este período se produjo un fuerte descenso del total de exportaciones agropecuarias. Desagregando a nivel de productos tradicionales y no tradicionales, se tiene que las primeras han pasado de 336 millones de dólares en 1986 a 168 millones de dólares en 1988. En cuanto a las segundas, se puede

apreciar un ligero incremento, de 72 millones de dólares en 1986 a 97 millones de dólares en 1988. En términos globales estas exportaciones han descendido en 36 o/o, de 408 millones de dólares a 265 en 1988. (Ver Cuadro No. 4.)

Esto nos muestra que el sector agropecuario no participa en forma activa en la exportación de productos.

Lo importante aquí, es tratar de identificar cuáles son las causas que generan ésta situación, y partiendo de ese punto determinar cuáles deberían ser las acciones a seguir.

Según el documento elaborado por Mathews y Guadalupe (1989) sobre mercados y potencial agroexportador, el Perú tiene buenas posibilidades de incrementar sus exportaciones agropecuarias. Se menciona que el país tiene una gran cantidad de productos agropecuarios para los cuales existe o es posible desarrollar una demanda en el exterior. Así, tenemos el caso de algunos cultivos andinos como la quinua o kiwicha por ejemplo, y de frutas y horta-

CUADRO No. 4
EXPORTACIONES AGROPECUARIAS
(millones de US\$ FOB)

PRODUCTOS	1986	1987	1988
PRODUCTOS AGRICOLAS TRADICIONALES	336	177	168
- Algodón	39	19	30
Volumen (Miles qq.)	474	190	219
Precio (US\$/qq)	81.6	103.2	142.4
- AZUCAR	22	15	16
Volumen (Miles TM.)	55	33	36
Precio (US\$/qq.)	18.5	20.5	20.2
- CAFE	275	143	122
Volumen (Miles TM)	74	71	49
Precio (US\$/qq.)	169.1	94.2	111.5
PRODUCTOS AGROP. NO TRADICIONALES	72	87	97
TOTAL	408	264	265

Fuente: Memoria BCRP 1987.

Nota Semanal BCRP, No. 15, 1989.

lizas nativas de la Sierra o Selva, entre otros productos más.

Sin embargo, se señalan los principales aspectos que dificultan el aprovechamiento de este potencial agroexportador, como son: que no existe actualmente una adecuada política que fomente esta actividad, que el régimen de tenencia de la tierra dificulta la integración vertical de las empresas, que existen dificultades en el transporte, tanto aéreo (por fletes elevados y reducida disponibilidad de bodega) como marítimo (por las frecuencias reducidas y demora en la llegada al punto de destino) y terrestre interno (por la escasa e inadecuada infraestructura) y apoyo limitado del Estado.

De acuerdo a los resultados del Congreso, se pudo apreciar que el número de productores agropecuarios que se encuentran dentro de la actividad exportadora es mínimo (4 o/o).

Estos productores que exportan, manifestaron que el sector exportador agropecuario presenta una serie de problemas como son: un tipo de cambio desfavorable, un reducido porcentaje de libre disponibilidad de divisas y una falta de promoción del producto a exportar, entre los más importantes, y adicionalmente, se tiene la falta de información sobre mercados en el exterior, gestiones administrativas engorrosas y la falta de recursos financieros.

A pesar de la escasa participación de este sector dentro de la actividad exportadora, se tiene que la gran mayoría de encuestados desearían ser exportadores, pero esto no ha sido posible, principalmente por la falta de información en relación a los trámites necesarios para acceder a dicha actividad, a la carencia de recursos financieros, a la falta de información sobre mercados de productos exportables y en menor medida a la situación económica actual.

El apoyo que brinda el Estado es a través del ICE y de las medidas de política económica tendientes a fomentar la actividad exportadora y agropecuaria. De acuerdo a los resultados obtenidos se puede apreciar que no se han logrado los objetivos deseados.

Por lo tanto, es necesario un apoyo decidido por parte del Estado para fomentar dicha actividad, la cual resulta de primordial importancia para conseguir la reactivación del Sector Agropecuario y para contribuir a solucionar la difícil crisis económica por la que atraviesa el país.

Finalmente cabe resaltar, que la opinión de los encuestados en relación a la gestión del Ministerio de Agricultura, ENCI, ECASA, CORDEs, Proyectos Especiales y Municipalidades se mueve dentro del rango de regular a mala. (Ver Cuadro No. 5.)

Merece una especial mención la opinión de los encuestados en relación a la gestión de la Organización Nacional Agraria y a los servicios que presta a sus afiliados. Según los resultados de la Encuesta, la mayoría coincide en señalar que la gestión de la ONA es satisfactoria, indicando que el principal servicio que reciben es a través de la defensa de los precios de los productos agropecuarios, y en menor medida a través de servicios de comercialización y de asesoría técnica. (Ver Gráfico No. 7.)

Conclusión

Dada la complejidad de los problemas que aquejan al Sector Agropecuario y puesto que el productor agropecuario es el agente del desarrollo del sector, resulta imprescindible que exista una real concertación con el Estado para la elaboración de las medidas de Política Agraria.

Un aspecto que resulta de primordial importancia es el de la asistencia técnica y la generación y transferencia de tecnología. El Estado debe formular una seria y coherente política tecnológica para el agro, ya que es la única forma de conseguir un aumento sostenido de la producción agropecuaria.

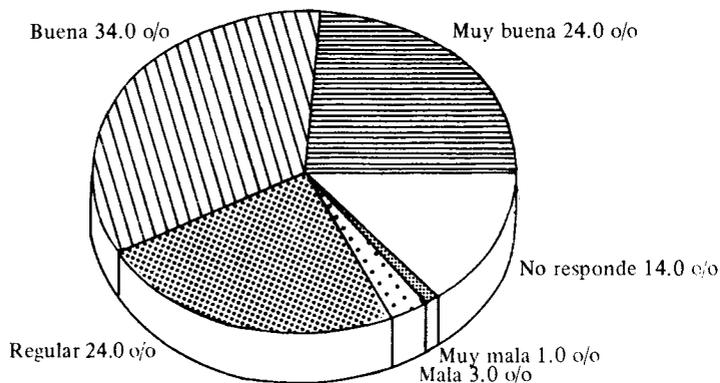
Las políticas aplicadas hasta el momento han sido corto placistas y por esa razón no han conseguido reactivar el sector. El agro nacional continúa teniendo en su mayoría niveles tecnológicos bajos y, por ende, rendimientos bajos, lo que reper-

CUADRO No. 5
GESTION DE ALGUNOS ORGANISMOS EN FAVOR DEL AGRO

ORGANISMOS	Buena		Regular		Mala		No conoce		No responde		Total
	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o	No.	o/o	
Ministerio de Agricultura	9	7	75	59	35	28	1	1	7	5	127
ENCI	5	4	39	31	62	49	1	1	20	15	127
ECASA	3	2	23	18	63	50	7	6	31	24	127
CORDES	5	4	30	24	40	31	13	10	39	31	127
Proyectos Especiales	7	6	24	19	27	21	18	14	51	40	127
Municipalidades	0	0	21	17	42	33	19	15	45	35	127

Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

Gráfico No. 7
GESTION DE LA ONA



OPINION

Fuente: Encuesta I Congreso ONA.

cuta en los niveles de rentabilidad, en un uso ineficiente de los recursos y ahonda aún más el proceso de descapitalización.

Cabe señalar, finalmente, que en el desarrollo del presente artículo ya se han ido planteando algunas de las conclusiones obtenidas sobre los diversos problemas que afronta el Sector Agropecuario, en cuanto a las alternativas de solución extraídas de los resultados de la Encuesta aplicada a los participantes en el Congreso de la ONA y del análisis pertinente.

Por tal razón, creemos que para que una determinada Política Agraria tenga éxito, es necesaria su continuidad en el tiempo, y esto depende en parte del grado de identificación de los productores agropecuarios con las acciones a tomarse, así como de sus propias posibilidades de llevarlas a cabo. Obviamente, los condicionantes externos, tanto sociales, económicos como políticos, son de suma importancia, pero se tendría ganada una buena parte del terreno si se logra conseguir una adecuada concertación Estado-Productores.

BIBLIOGRAFIA

- ARIAS, Custodio. "La Política Agraria del Apra en perspectiva". En: *Debate Agrario No. 2*. CEPES. Lima, abril-junio 1988.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU. *Memoria 1987*. Nota Semanal No. 15, 1989.
- ESCOBAL, Javier. "Política de Precios y Subsidios en la Agricultura Peruana: 1985-1987". En: *Apuntes 21*. Segundo semestre 1987. CIUP. Lima, Perú.
- FIGALLO, Flavio. "La parcelación y los nuevos Problemas de la Agricultura Costera". En: *Debate Agrario No. 1*. Centro Peruano de Estudios Sociales. Lima, octubre-diciembre 1987.
- FIGUEROA, Adolfo y Raúl HOPKINS. "La Política Agraria del APRA en perspectiva". En: EGUREN, Fernando y otros (Ed.). *Perú: El Problema Agrario en Debate*. SEPIA II. Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga/SEPIA. Lima, junio 1988.
- MAKHLOUF, K., E. ALCORTA, P. ARAUJO, J. CASTILLO y M. GARCIA. "Primer Congreso de la Organización Nacional Agraria: Resultados de la Encuesta entre los Participantes". Documento interno CIUP. Lima, diciembre 1988.
- MARAÑÓN, Boris. "Los Subsidios en el Agro, 1986-1987". En: *Debate Agrario No. 5*. CEPES. Lima, enero-marzo 1989.
- MATHEWS, Juan Carlos y Ricardo GUDALUPE. "Mercados y Potencial Agroexportador del Perú". Documento elaborado por el Centro de Estudios Económicos de la Organización 1/2 de Cambio. Serie: Mercados de Exportación No. 1. Miraflores, abril 1989.
- VALDIVIA, Martín. "Las Alternativas de Reestructuración Empresarial en la Agricultura de la Costa Peruana". En: *Apuntes 21*, Segundo semestre 1987. CIUP. Lima, Perú.