

# Hacia la competitividad agropecuaria y la equidad rural

*Antonio Pérez<sup>1</sup>*

## *Resumen*

*En 2005, como resultado de la liberalización económica, la mayor seguridad de la propiedad de la tierra y algunas políticas sectoriales de los últimos quince años, el Perú pasó de ser un país importador neto de productos agrícolas a ser exportador neto de estos. Sin embargo, los avances en el sector han favorecido especialmente a las explotaciones costeñas de mayor dimensión, en las que participan menos de 10 por ciento de los productores pero producen casi dos tercios del PBI agrícola. Mientras el sector exportador no tradicional (espárragos, paprika, alcachofas, palta) cubre alrededor de 80 mil hectáreas productivas y en él participan poco más de 50 mil productores, la agricultura de productos tradicionales de exportación (arroz, café, caña de azúcar, algodón) y la de productos para consumo interno y de subsistencia abarca más de 2,6 millones de hectáreas y de ella dependen más de 3,2 millones de productores.*

*El Gobierno del Perú tiene el doble reto de impulsar la agricultura comercial con políticas y programas que eviten medidas distorsionantes y, al mismo tiempo, atiendan las demandas de los pequeños agricultores, particularmente en lo que se refiere a la ampliación del tamaño de los predios, la disponibilidad de bienes públicos y la capacidad para agruparse y formar parte de cadenas productivas que les permitan superar sus mayores costos de transacción y falta de poder de negociación. Esta nota complementa la nota de política sobre desarrollo territorial, en la que se propone un enfoque descentralizado de desarrollo económico local para zonas rurales que comprenda la promoción de actividades agrícolas y no agrícolas sobre la base de la potencialidad económica, social y ambiental de las diferentes regiónes.*

1 Trabajo preparado como contribución del Servicio de América Latina y el Caribe del Centro de Inversiones de la FAO.

## ***I. Antecedentes: El desarrollo del sector: aciertos y desaciertos***

LAS TRES GRANDES REGIONES NATURALES DEL PAÍS PRESENTAN UNA AMPLIA DIVERSIDAD DE ECOSISTEMAS Y DE SISTEMAS PRODUCTIVOS QUE PERMITEN OBTENER UNA GRAN VARIEDAD DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS. La infraestructura acumulada en los llanos y valles transversales de la costa (incluyendo el regadío) determina un grado relativamente elevado de intensificación productiva. Con poco más de 16 por ciento de las tierras aptas, la costa aporta cerca de dos tercios del PBI agropecuario y una parte considerable de las exportaciones no tradicionales. Sus productos principales son el arroz, la papa, el maíz, el algodón, la caña de azúcar, las frutas y las hortalizas; en ganadería predomina la producción comercial de vacunos de leche y de engorde, la crianza porcina y la industria avícola. La sierra es una región agroecológicamente muy compleja<sup>2</sup> que ha sufrido una severa deforestación. La mayor parte de la agricultura es allí de subsistencia o para el consumo interno, con bajos rendimientos y riesgos elevados. Contribuye con un poco menos de la cuarta parte del PBI sectorial. Finalmente, la selva dispone de recursos forestales poco explotados comercialmente, con pequeñas áreas de agricultura de subsistencia, algunas explotaciones comerciales pequeñas y medianas dedicadas sobre todo a la producción de café, cacao, arroz y frutas, y grandes explotaciones destinadas a la ganadería extensiva. Genera cerca de 15 por ciento del producto sectorial.

LA DOTACIÓN DE RECURSOS PARA CULTIVOS AGRÍCOLAS ES RELATIVAMENTE BAJA SI SE LA COMPARA TANTO CON LAS TIERRAS YA CULTIVADAS COMO CON AQUELLAS DISPONIBLES EN OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN, CON EXCEPCIÓN DE CHILE (véase el cuadro 1). Del total de tierras del país (128,5 millones de hectáreas), 18 millones se dedican a pasturas y 4,3 millones a cultivos de estación y permanentes, incluyendo los barbechos. El potencial cultivable de calidad adecuada y muy adecuada fuera de zonas protegidas y bosques cerrados se estima en casi 1,7 millones de hectáreas, que llegarían a 7,2 millones si se añaden las tierras moderada y marginalmente utilizables. Además, la erosión es muy importante, sobre todo en la sierra, donde entre 55 por ciento y 60 por ciento de las tierras están afectadas en diversos grados; por otra parte, 300 mil hectáreas registran problemas de salinidad, solamente en la costa. Según el MINAG, 1,75 millones de hectáreas disponen de infraestructura de riego (68 por ciento en la costa, 26 por ciento en la sierra y 6 por ciento en la selva), pero solo aproximadamente 1,1-1,2 millones se riegan anualmente. Las superficies con bosques se estiman en casi 69 millones de hectáreas (68,3 millones en la selva), magnitud solo inferior a la del Brasil en América Latina.

2 Se distinguen cuatro subsistemas agropecuarios, según la altura. Entre 2.000 y 3.200 metros, **valles bajos** con buenos suelos aluviales, clima templado a subtropical y bastante disponibilidad de riego; producen maíz blanco, quinua, papas, ganado y algunas frutas y verduras. Entre 3.200 y 4.000 metros, **colinas y valles altos**, muy expuestos a las heladas, donde predomina la cebada, granos nativos y tubérculos, lo mismo que ganado criollo y ovejas. Finalmente, por encima de 4.000 metros, **punas** utilizadas para el pastoreo de ovejas, llamas y alpacas (FAO/BM 2003).

**Cuadro 1. Tierras utilizadas en cultivos y potencial de tierras cultivables en secano,\* comparados con la población económicamente activa en el Perú y otros países de América Latina (Miles de ha y ha)**

<i>País</i>	<i>Tierras en cultivo 2001-03</i>	<i>VS + S</i>	<i>Potencial VS+S+MS</i>	<i>VS+S+MS+mS</i>	<i>(VS+S+MS)/Pobl. activa agrop. (ha)</i>
Argentina	28.854	61.061	72.336	78.915	49,5
Brasil	66.548	170.762	221.765	249.020	17,5
Chile	2.305	478	1.603	2.868	1,6
Colombia	3.983	18.633	26.376	33.295	7,1
México	27.300	15.188	19.272	20.997	2,3
<b>Perú</b>	<b>4.300</b>	<b>1.686</b>	<b>5.028</b>	<b>7.249</b>	<b>1,7</b>

\* El potencial excluye las tierras situadas en bosques cerrados y reservas protegidas: VS = Tierras muy adecuadas; S = Tierras adecuadas; MS = Tierras moderadamente adecuadas; mS = Tierras marginalmente adecuadas.

**Fuente:** FAOSTAT y IIASA/FAO 2002.

LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SE MANTUVO ESTANCADA DURANTE LA DÉCADA DE 1970 Y CRECIÓ UN POCO MÁS QUE LA POBLACIÓN EN EL DECENIO DE 1980. Aunque con fuertes oscilaciones anuales, su desempeño ha sido más satisfactorio entre 1990 y 2004, en particular en la costa, donde se han registrado aumentos anuales de 4,4 por ciento, o sea, 2,7 por ciento por habitante (véase el cuadro 2). En este periodo, el subsector de cultivos se expandió al 4,6 por ciento por año, impulsado por el consumo interno de algunos alimentos (como el arroz, las papas y el maíz) y, crecientemente, por determinadas frutas, hortalizas y café de exportación. Esto se ha debido sobre todo a la ampliación de las áreas cosechadas (de 1,7 millones de hectáreas en 1990 a 2,6 millones en 2004), pero también al aumento de los rendimientos de algunos cultivos, especialmente en los bienes de exportación. Por su parte, la producción pecuaria creció 3,9 por ciento al año, impulsada sobre todo por la crianza de aves y por la leche. Confirmando el mejor desempeño de los últimos años, la productividad total de los factores utilizados en la agricultura peruana aumentó 1,98 por ciento por año en el periodo 1981-2001 (con relación a solo 0,36 por ciento en 1961-80), magnitud algo superior al promedio de los países andinos (1,81 por ciento), aunque inferior a la registrada en el conjunto de América Latina (2,31 por ciento anual) (Ávila y Evenson 2004).

EN 2004 LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS APORTABAN CERCA DE 8,4 POR CIENTO DEL PBI (7,5 POR CIENTO EN 1990), Y EMPLEABAN 28,5 POR CIENTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, CON MUY BAJA PRODUCTIVIDAD. ADEMÁS, CONTRIBUÍAN TAMBIÉN CON EL 9 POR CIENTO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DEL PAÍS. Por su parte, la forestación significaba solo alrededor de uno por ciento del PBI y de las exportaciones, lo que revela el bajísimo aprovechamiento de sus potencialidades. El Perú sigue siendo el segundo mayor productor mundial de coca después de Colombia, a pesar de los esfuerzos realizados para su reducción durante la década de 1990 y después de la firma del ATPDEA en octubre de 2002.

**Cuadro 2. Crecimiento anual del PBI total del país, de la producción agrícola y del comercio exterior de productos agropecuarios (Porcentajes)**

Periodo	PBI total		Producción agríc.		Exportaciones agropecuarias*	Importaciones agropecuarias*
	Total	Por hab.	Total	Por hab.		
1970-1979	3,4	0,9	0,0	-2,5	-2,8	4,3
1980-1989	-0,6	-2,7	3,2	1,1	3,1	-2,2
1990-2004	3,6	2,0	4,4	2,7	8,6	5,0

Volumen de las exportaciones e importaciones a precios constantes de 1989-91.

**Fuente:** calculado con base en informaciones de CEPAL (PBI) y FAOSTAT.

LA APERTURA ECONÓMICA Y EL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS IMPULSARON LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS (DE 650 MILLONES DE DÓLARES EN 1990 A 1.137 MILLONES DE DÓLARES EN 2004), PARTICULARMENTE LAS DE TRIGO, TORTAS Y ACEITES VEGETALES, MAÍZ AMARILLO, AZÚCAR Y LÁCTEOS. El país, por su parte, ha ido elevando la competitividad y sentando las bases de un próspero y más diversificado sector agroexportador: las exportaciones se han cuadruplicado en el periodo mencionado, de 275 millones de dólares a 1.124 millones de dólares, lo que ha permitido equilibrar la balanza comercial del sector. Aparte del café, han sido las exportaciones no tradicionales las que más han crecido, entre ellas las de espárragos, ají pprika, alcachofas, mangos, uvas y otras frutas, y cacao. El café y los espárragos concentran casi la mitad del valor exportado en 2004. Cabe subrayar que, exceptuando el café (130 mil hectáreas) y el cacao (41 mil hectáreas), las exportaciones agrícolas provienen de producciones obtenidas en 60 mil a 70 mil hectáreas, que apenas representan 2,5 por ciento de la superficie cultivada en el país. En 2004, alrededor de 43 por ciento de las exportaciones agrícolas se dirigieron a Europa y 33 por ciento a los Estados Unidos. La mayor parte de las importaciones provienen de la Argentina, Chile y Colombia, mientras que un quinto llega de los Estados Unidos. El Gobierno firmó un acuerdo comercial con el Mercosur, y recientemente ha concluido las negociaciones para un TLC con los Estados Unidos.

MIENTRAS TANTO, EN LA SIERRA LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA SE MANTUVO PRÁCTICAMENTE SIN CAMBIOS ENTRE 1970 Y 1990, ALCANZANDO UN MEJOR DESEMPEÑO EN LOS AÑOS SIGUIENTES; PERO CONTINÚA EN SITUACIÓN MUY PRECARIA. Sus principales productos han sido perjudicados por las tendencias declinantes de los precios o por los cambios en la dieta media de los peruanos, asociados a la urbanización, que privilegian el consumo de trigo y otros productos importados. En la sierra predominan los pequeños productores y la agricultura campesina de subsistencia, con bajísimos niveles de productividad. La desfavorable relación entre los recursos naturales muy degradados y la población históricamente localizada en la sierra, así como sus dificultades de comunicación con la economía de la costa y de acceso a los servicios productivos agrícolas, han obstaculizado el desarrollo de métodos modernos de producción y de condiciones de mercado suficientemente atractivas como para estimular la inversión privada. En 2002, solo 43 por ciento de los ingresos totales de las familias provenían de su actividad como agricultores, aun si de aquellos se excluyen los provenientes de rentas y transferencias (ENAHO, citada por Escobal y Valdivia 2004).

LA INESTABILIDAD POLÍTICA Y LA REFORMA AGRARIA DE FINES DEL DECENIO DE 1960 CONTRIBUYERON DECISIVAMENTE AL POBRE DESEMPEÑO DE LA AGRICULTURA, pues alteraron profundamente las relaciones de producción en el campo, desorganizaron los sistemas productivos de las mejores tierras agrícolas y alejaron a buena parte de la capacidad empresarial, tanto de las grandes explotaciones tradicionales y modernas cuanto de los sectores de la mediana agricultura comercial que se estaban abriendo paso en el país (Eguren 2004). En el decenio de 1980 se sintieron también los efectos de la inseguridad rural y de la crisis económica, derivada de *shocks* provenientes del exterior y de políticas macroeconómicas que oscilaron entre intentos de liberalización mal manejados y retornos al proteccionismo, que concluyeron en la hiperinflación.

EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN (SOBRE TODO EN LA COSTA) Y DEL COMERCIO EXTERIOR AGRÍCOLA DE LOS ÚLTIMOS QUINCE AÑOS HA SIDO IMPULSADO POR UN CONJUNTO DE FACTORES EXTERNOS AL SECTOR. Cabe destacar entre ellos los programas de ajuste y las reformas de primera generación que proporcionaron estabilidad al entorno global, una mayor seguridad en el medio rural y el estímulo de la demanda interna y de algunos mercados externos, en el contexto de la apertura comercial. En particular, cabe mencionar el ATPDEA, el impulso de la CAN y los incentivos a la inversión derivados del decreto legislativo 653. Aun así, si bien se esperaba que las reformas macroeconómicas eliminaran el sesgo antiagrario anterior y corrigieran al alza el valor real del dólar, este permaneció estancado e incluso por debajo de los niveles anteriores, lo que, junto al aumento excesivo de producciones poco transables (papas, maíz amiláceo), contribuyó al deterioro de los precios reales recibidos por la agricultura, en particular para los productos de la sierra. En todo caso, los precios de los bienes exportables han sido relativamente más satisfactorios que los de los importables y los no transables, en parte como reflejo de sus precios internacionales pero también de la reducción de los aranceles y otras barreras a la importación. También se han llevado a cabo importantes inversiones públicas en caminos y energía en zonas rurales.

EL DESEMPEÑO AGROPECUARIO, PRINCIPALMENTE EN LA COSTA, HA RESPONDIDO TAMBIÉN AL CONJUNTO DE MEDIDAS E INVERSIONES QUE ATAÑEN MÁS DIRECTAMENTE AL SECTOR, como la liberalización del mercado de tierras y la eliminación a los límites a la extensión. Además, el MINAG ha puesto en marcha el Proyecto Especial Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) para combatir la incertidumbre de los derechos de propiedad y la atomización de la estructura agraria, generada en cierta medida por la parcelación de la mayor parte de las empresas asociativas y/o cooperativas de la reforma agraria durante la década de 1980.<sup>3</sup> En lo que respecta al riego, se han transferido funciones a las juntas de usuarios, y aunque el nivel y la recaudación de las tarifas del agua han mejorado, todavía limitan el mantenimiento de parte de la infraestructura de riego. Igualmente, el MINAG ha venido fomentando las inversiones para rehabilitar o mejorar el regadío en los valles de la costa (PSI), donde también la agricultura de exportación ha incorporado nuevas áreas al riego.

---

3 Según el censo de 1994, 70 por ciento de los productores maneja menos de 5 hectáreas.

MIENTRAS ALGUNAS POLÍTICAS CLAVE HAN IMPULSADO EL DESARROLLO DEL SECTOR, OTRAS HAN SIDO MENOS FAVORABLES. EN EL PRIMER CASO SE HAN ELIMINADO LOS CONTROLES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS E INSUMOS AGROPECUARIOS Y EL ESTADO SE HA RETIRADO DE SU COMERCIALIZACIÓN (aunque interviene esporádicamente por intermedio del PRONAA en arroz y algunos cultivos andinos). Los aranceles de los productos agropecuarios fueron homogeneizados y reducidos, aunque más recientemente se estableció un sistema de bandas de precios para los principales alimentos. En 1996 se concedió al sector una tasa más favorable para el pago del impuesto a la renta (15 por ciento en relación con 30 por ciento), los pequeños agricultores fueron eximidos del pago de ese impuesto y también de los impuestos municipales, y se otorgaron incentivos a la agroexportación (Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario). Después de la desactivación del Banco Agrario en 1992, el crédito agrícola se redujo considerablemente y en 2004 solo representaba 3 por ciento de las colocaciones del sistema financiero formal. El 83 por ciento de estas últimas corresponden a los bancos comerciales, que trabajan con los productores más grandes, mientras que las cajas rurales y municipales aportan la mayor parte del resto. En los últimos años diversas ONG han comenzado a operar en la micro-financiación, con cierto éxito sobre todo en lo que concierne al número de productores atendidos.

EL SISTEMA PÚBLICO ENCARGADO DE LA INVESTIGACIÓN Y LA ASISTENCIA TÉCNICA (MUY CENTRALIZADO), CON ALTOS COSTOS Y BAJA EFICIENCIA, PRESENTABA ESCASOS RESULTADOS Y FUE PRÁCTICAMENTE DESMANTELADO EN LA DÉCADA PASADA. Algunas actividades de investigación continuaron en las universidades y el sector privado, mientras que el gasto público se redujo hasta 0,2 por ciento del PBI agrícola en 1999. Los servicios de transferencia y difusión también se fragmentaron entre una cantidad de entidades y programas localizados básicamente en la costa. Desde 2001, con el apoyo del Banco Mundial, el MINAG ha comenzado a implementar un programa de innovación tecnológica plural, descentralizado y orientado por la demanda, que incluye la revitalización del INIA. Otras actividades que se han mantenido en la esfera pública (como los servicios sanitarios y fitosanitarios a cargo de SENASA, la información, las facilidades portuarias y los sistemas de transporte) han mejorado en los últimos años, principalmente en la costa.

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DE LA DÉCADA PASADA REDUJERON DRÁSTICAMENTE LAS TAREAS TÉCNICAS A CARGO DE LAS DIRECCIONES GENERALES Y REGIONALES DEL MINAG, INCLUYENDO SU CAPACIDAD PARA FORMULAR ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS DE LARGO PLAZO. En cambio, se crearon en el propio Ministerio unidades ejecutoras y programas especiales, semiautónomos y de alcance nacional, que han venido implementando centralizadamente los programas PETT, PSI y PRONAMACHCS, entre otros. Algunas entidades autónomas del MINAG se encargan de la provisión de bienes públicos como la conservación de los recursos naturales (INRENA), la investigación y extensión (INIA) y la sanidad (SENASA). Algunas actividades están pasando a ser responsabilidad de los gobiernos regionales y municipales, ha mejorado la coordinación entre los diversos niveles de gobierno, y comienza a aumentar la participación y la influencia de los representantes de las comunidades campesinas y de otras organizaciones territoriales de base. Sin embargo, existe un claro desfase entre la estructura del Ministerio y el proceso de descentraliza-

ción general en curso en el país. Hace poco el Gobierno ha formulado y puesto en debate público diversos planes y políticas relacionados con el sector,<sup>4</sup> uno de los cuales (la «Carta Verde o Pacto Agrario Nacional») fue suscrito con organizaciones representativas del agro en febrero de 2004.

EN RESUMEN, LAS NUEVAS ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES, LA PRIVATIZACIÓN DE MUCHOS SERVICIOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE ALGUNOS CAMBIOS ENDÓGENOS (COMO LA AGRICULTURA POR CONTRATO Y LAS EMPRESAS DE SERVICIOS TÉCNICOS Y GERENCIALES) HAN ESTIMULADO LAS INVERSIONES Y EL CRECIMIENTO PRODUCTIVO, SOBRE TODO EN EL SEGMENTO MODERNO DE LA COSTA, ASOCIADO POR LO GENERAL A LA AGROINDUSTRIA Y A LA EXPORTACIÓN. El retiro del Estado de la comercialización, del crédito y, aunque en menor grado, de la innovación, ha afectado a un grupo grande de agricultores medianos y pequeños con orientación empresarial, una especie de capas medias rurales, también principalmente localizadas en la costa, pero con producciones destinadas sobre todo al mercado interno.<sup>5</sup> Estos grupos tienen importantes problemas de rentabilidad (FAO/Banco Mundial y CEPES 2002). Por su parte, una considerable cantidad de los pequeños productores y de las comunidades rurales, que comprenden la mayoría de las explotaciones y las tierras agropecuarias, sobre todo en la sierra, ya muy marginados en la época de la intervención estatal, han continuado siendo excluidos del proceso de modernización de los últimos quince años y registran bajos niveles educativos y tecnológicos, escasa organización y altos costos de transacción. Estos grupos han recibido apoyos de programas asistenciales y de fomento (FONCODES, PRONAA y otros), la mayor parte de los cuales tiene escasos efectos sobre sus posibilidades de transformación hacia condiciones empresariales.<sup>6</sup>

## ***II. Condiciones: Bases para una política de desarrollo agrícola equitativo***

LAS PERSPECTIVAS DE LOS MERCADOS INTERNACIONALES PARA UNA PARTE IMPORTANTE DE LAS EXPORTACIONES SON RAZONABLEMENTE POSITIVAS. La apertura de la economía ha favorecido el inicio de este proceso, con numerosos productos de alta calidad en condiciones de competir con éxito en países del Hemisferio Norte, donde presentan un gran potencial

4 Entre otras: «Marco macroeconómico multianual para el periodo 2006-2008» (Ministerio de Economía y Finanzas 2005); «Bases para una política de Estado en la agricultura del Perú (MINAG 2004); «Carta Verde-Pacto Agrario Nacional (2004); y «Agenda interna para el desarrollo agrario al 2010» (MINAG 2005).

5 Algunos productores de arroz y maíz amarillo, sin embargo, han aumentado su productividad en el marco de acuerdos con molinos y con la industria avícola nacional.

6 Véase, por ejemplo, Valdivia 2001; FAO-Banco Mundial 2003; Gorriti 2003; Eguren 2003 y 2004; Escobal y Valdivia 2004; Trivelli 2005; Mendieta y Ágreda 2006.

7 En la costa los cultivos que presentan mayor rentabilidad son los orientados a la exportación (ají pprika, espárrago, marigold, palta, mango, mandarina, etcétera), a los que se añaden el arroz y el camote (FAO/Banco Mundial/CEPES 2002).

exportador.<sup>7</sup> Con una tasa de crecimiento del PBI como la proyectada por el Gobierno —alrededor de 5 por ciento anual—, el consumo interno de productos del sector se expandiría en aproximadamente 3 por ciento anual.<sup>8</sup> Todo esto daría sustento a una expansión productiva de entre 3 por ciento y 4 por ciento anual en el mediano plazo.

EL PAÍS HA SENTADO LAS BASES PARA EL CRECIMIENTO AGRÍCOLA, PERO AÚN QUEDA MUCHO POR HACER PARA ASEGURAR SU SOSTENIBILIDAD Y EQUIDAD. La limitación de los recursos naturales y la amplia disponibilidad de mano de obra aconsejan una estrategia de desarrollo agrícola apoyada en: (i) innovaciones tecnológicas que incrementen los rendimientos agrícolas y la competitividad del sector en general; y, (ii) la reconversión productiva, con aumento de las tierras de buena calidad, condiciones climáticas y/o de regadío utilizadas en las producciones de alto valor agregado y empleo de mano de obra por hectárea, y capaces de impulsar la agroindustria (frutas, hortalizas, productos de nicho, por ejemplo), en sustitución de cereales y otros cultivos más extensivos. Para impulsar la productividad y la competitividad agrícolas por medio de la intensificación de cultivos será preciso evitar la sobreutilización de fertilizantes químicos que tengan consecuencias dañinas para la salud de los productores y trabajadores del campo.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) NEGOCIADO CON LOS ESTADOS UNIDOS, APROBADO EN EL PERÚ Y ACTUALMENTE EN PROCESO DE RATIFICACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS, REPRESENTA UN SEGUNDO FACTOR BÁSICO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS. Además de los productos incluidos en el ATPDEA (espárragos, ají pprika, alcachofa, uvas, mangos, menestras, mandarinas), que en principio caducaría en diciembre de 2006, el TLC consolidaría el arancel cero para las aceitunas, el algodón en fibra y otros productos, con un total de 1.629 partidas que representan en conjunto 99 por ciento de las exportaciones agropecuarias a los Estados Unidos. Por su parte, el Perú otorgara ingreso libre a 451 partidas que representan 87 por ciento de lo importado desde los Estados Unidos. La desgravación sera inmediata y sin límites (cuotas) para el trigo, el algodón, el aceite de soya en bruto y la cebada. Se han acordado en cambio cuotas anuales de importación para varios productos sensibles, principalmente arroz (74 mil toneladas con desgravación total en diecisiete años), maíz amarillo duro (500 mil toneladas y desgravación en doce años), y leche y carnes de bovino y aves (con desgravación en periodos de doce a diecisiete años). El Perú podría aplicar el mecanismo de Salvaguarda Especial Agropecuaria a 36 productos sensibles, entre ellos leche en polvo, mantequilla, quesos, carne bovina, cuartos traseros de pollo, arroz y otros productos. Por su parte, Estados Unidos ha ampliado la cuota de exportaciones peruanas de azúcar a 43 mil toneladas anuales, pero ha solicitado la desgravación de fructuosa de maíz y glucosa en cinco y diez años. (Hernández 2004).

---

8 Los suministros medios de energía alimentaria han mejorado mucho en el Perú, de 2.010 Kcal por habitante en 1989-91 a 2.580 Kcal en 2002-03; no así la calidad de la dieta, pues casi 70 por ciento de esas calorías siguen proviniendo de los cereales, tubérculos y edulcorantes. Con el aumento de los ingresos se elevara aún más la ingesta global de calorías y, sobre todo, la de alimentos ricos en proteínas y vitaminas —frutas, hortalizas, carnes, huevos, lácteos y pescado—, para los cuales existen en general buenas aptitudes productivas.



LOS SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS INTERNAS OTORGADAS A LOS AGRICULTORES ESTADOUNIDENSES INCIDEN SOBRE LA CAPACIDAD DE LOS PRODUCTORES NACIONALES PARA COMPETIR CON LA IMPORTACIÓN DE VARIOS PRODUCTOS. Sin embargo, el TLC no enfrenta el tema de los subsidios, y los dos países se atenderán a las decisiones que se tomen al respecto en la OMC. El Perú se compromete a no vincular los aranceles a las importaciones provenientes de los Estados Unidos al sistema de protección previsto en el Sistema de Franja de Precios, vigente en los países de la CAN. El Perú importa mayoritariamente maíz, trigo, aceite de soya, carnes y un poco de arroz de los países del Mercosur y de algunos de la CAN; si a estas importaciones se suman las que el TLC podría facilitar desde los Estados Unidos, aumentarían los riesgos de desplazamiento de la producción nacional. Otros productos sensibles con el TLC serían el algodón y los lácteos.<sup>9</sup>

LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS EN CURSO CONTRIBUYEN AL CRECIMIENTO SIN RIESGOS DE INFLACIÓN Y PROPORCIONAN EN GENERAL UN MARCO FAVORABLE PARA LA AGRICULTURA Y LA AGROINDUSTRIA. Sin embargo, a estas cabe añadir medidas dirigidas a mejorar los ingresos de los grupos más pobres favoreciendo la demanda interna de alimentos básicos y la seguridad alimentaria. Es preciso también reorientar recursos para ampliar el gasto público destinado al desarrollo agrícola y rural (que a comienzos de la presente década se estimaba en solo 3,6 por ciento del gasto total<sup>10</sup>), y focalizar el apoyo en los grupos menos favorecidos.

ES PRECISO REFORZAR LAS POLÍTICAS SECTORIALES EXITOSAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS EN UN CONTEXTO ESTRATÉGICO DE LARGO PLAZO Y DE REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN CON INSTRUMENTOS CONCRETOS QUE PROMUEVAN LA EQUIDAD. Para ello, el objetivo sería evitar que el crecimiento de la agroexportación contribuya a ampliar la brecha entre un reducido sector agrario moderno y altamente capitalizado y una mayoría de zonas y de productores menos eficientes, muchos de los cuales serían penalizados por la profundización de la apertura. Aprovechando el periodo de transición otorgado por las cuotas, los plazos de desgravación y otros mecanismos del TLC y demás acuerdos comerciales, habría que fortalecer las medidas que ayuden especialmente a estos grupos a alcanzar una razonable competitividad en la producción de diversos alimentos básicos, lo mismo que a reconvertirlos parcialmente hacia rubros de exportación. En algunos países (México, por ejemplo), las medidas en tal sentido han consistido en una mezcla de subsidios directos (*decoupled*) a los ingresos de millones de pequeños productores y de apoyos más directos a bienes públicos, inversiones, producción y comercialización agropecuaria, los últimos de interés sobre todo para el sector comercial. Este enfoque presentaría diversas dificultades en el Perú, pues requeriría una extraordinaria capacidad financiera y operacional del sector público, además de la reintroducción de intervenciones directas con efectos distorsionantes sobre los precios y los mercados agrícolas.<sup>11</sup> Una alternativa es la promoción del

9 El Gobierno ha anunciado el establecimiento de mecanismos de compensación directa para el algodón, maíz y trigo, con recursos del orden de 35 millones de dólares a 45 millones de dólares anuales, por un periodo transitorio de cuatro años.

10 Base de datos de la FAO.

11 Esas distorsiones actualmente se registran en pocos productos: azúcar, algodón, maíz amarillo, arroz y leche (Banco Mundial 2005).

desarrollo rural descentralizado con un enfoque territorial que aproveche las sinergias y las potencialidades de los lugares y su sostenibilidad.

### ***III. Opciones: Competitividad y equidad***

LA POLÍTICA AGRÍCOLA REQUIERE DOS ENFOQUES: (1) ESTIMULAR EL SECTOR EXPORTADOR CON POLÍTICAS MACRO Y SECTORIALES; Y (2) FORTALECER LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESTINADOS A PROMOVER EL FUNCIONAMIENTO MÁS EFICIENTE DE LOS MERCADOS DE FACTORES Y PRODUCTOS AGRÍCOLAS CONCENTRÁNDOSE EN LAS REGIONES Y PRODUCTORES HASTA AHORA POSTERGADOS. En el primer caso, la continuación de las políticas exitosas de los últimos años y un mayor énfasis en la investigación, la extensión y los estándares de calidad. En el segundo, medidas relacionadas con la resolución de problemas sobre: (i) el tamaño de los predios, la seguridad de la propiedad y los mercados de compra-venta, el arrendamiento de tierras y otros sistemas de gestión de las tierras agrícolas; (ii) la ampliación, y, sobre todo, el mejoramiento de la infraestructura y la administración de los sistemas de riego; (iii) los servicios de innovación, sanidad e inocuidad, financiamiento, mercadeo e información; (iv) el desarrollo del capital humano y de la organización de los productores; (v) la conservación de los recursos naturales; y (vi) la explotación y conservación de la forestación, sobre todo en la selva. Algunas de estas políticas sectoriales se retoman más adelante, mientras que las relativas al riego, la conservación de los recursos naturales y la forestación se examinan en otros capítulos.

#### ***Políticas sectoriales, descentralización y desarrollo rural***

EL DISEÑO Y, SOBRE TODO, LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES QUE ATIENDAN LA HETEROGENEIDAD DE LA AGRICULTURA NACIONAL, REQUIEREN DE UN ENFOQUE FUERTEMENTE DESCENTRALIZADO. Además de criterios y prioridades nacionales, se necesitan políticas agrícolas diferenciadas que respondan a las particularidades territoriales y que sean aplicadas por los gobiernos regionales y locales, con la participación de diversas instancias de concertación que estos puedan promover. Este marco de políticas diferenciadas permitirá aplicar medidas e incentivos específicos para la pequeña agricultura. La descentralización está en línea, por lo demás, con las recientes tendencias de las reformas de las políticas caracterizadas tanto por concentrar la atención hacia la solución de fallas específicas de los mercados sectoriales como por asignar un papel principal a la participación directa y las demandas efectivas de los beneficiarios, en sustitución de programas decididos y planificados desde el centro.

DE MANERA SIMULTÁNEA, SE TRATA DE ALCANZAR UNA MAYOR COORDINACIÓN O INTEGRACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS Y LAS DIVERSAS POLÍTICAS SECTORIALES APLICADAS EN LAS REGIONES Y LOS MUNICIPIOS. En vista de la importancia creciente de los ingresos rurales de fuentes no agrícolas y la necesidad de promover la diversificación productiva hacia la pequeña agroindustria, la forestación (por ejemplo en la selva), las artesanías, el comercio,

el turismo rural, etcétera, es preciso ampliar la perspectiva más allá de lo puramente agrícola hacia la coordinación con otros sectores. De esta forma, una descentralización con enfoque territorial recuperaría en cierto sentido el carácter integral de los programas de desarrollo rural del pasado.

LA PROPUESTA DE DESCENTRALIZAR Y DE COORDINAR O INTEGRAR LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS CON LAS DE OTROS SECTORES TIENE CLARAS IMPLICACIONES EN LAS FORMAS DE ORGANIZAR EL ESTADO. Si bien es imprescindible mantener entidades públicas especializadas en cuestiones sectoriales, no sería suficiente reproducir en el nivel subnacional la estructura nacional. Los gobiernos regionales y municipales deberían aprovechar y estimular los espacios de concertación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil que se han ido abriendo en los últimos años para fortalecer enfoques de desarrollo rural territorial que aprovechen y coordinen con las instancias sectoriales.<sup>12</sup>

EN LO QUE CONCIERNE AL SECTOR AGRÍCOLA, SE REQUERIRÍA FORTALECER EL MINAG DE MODO QUE PUEDA CUMPLIR FUNCIONES DE DEFINICIÓN Y MONITOREO DE LA ESTRATEGIA Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES, DE ADMINISTRACIÓN DE PROGRAMAS Y DE GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN. Estos programas deberán promover la provisión descentralizada de bienes públicos y las inversiones privadas en los mercados de asistencia técnica, financiamiento, innovación tecnológica, servicios sanitarios, etcétera. Con un diseño flexible, podrían recurrir al mecanismo de los fondos concursables cuando sea necesario y proveer subsidios específicos a determinados productores. Buena parte de su ejecución correspondería a las veinticuatro direcciones regionales y las cien agencias agrarias provinciales creadas en las recientes reformas, en estrecho contacto y con la participación de los productores y sus organizaciones (Zegarra 2004). La capacidad actual del MINAG y de las nuevas estructuras regionales y provinciales es limitada. Se necesitará entonces un esfuerzo considerable en materia de fortalecimiento institucional y de la infraestructura física, capacitación del personal, y mejoramiento de los sistemas presupuestarios, administrativos y de supervisión.

### ***Mecanismos: Algunos instrumentos para la política agrícola***

**INNOVACIÓN TECNOLÓGICA:** EL PAÍS SE HA EMBARCADO, A COMIENZOS DE 2001, EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE INVESTIGACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA AGRÍCOLA ORIENTADO POR LA DEMANDA, COMPETITIVO Y DESCENTRALIZADO. En términos generales, se trata de: (i) institucionalizar el sistema, redefiniendo y separando las funciones que competen a sus integrantes públicos y privados en materias de orientación, financiación, ejecución y evaluación, como parte de un amplio proceso de descentralización; (ii) asegurar un papel central a los productores y otros agentes privados en la definición de las demandas y en la implementación de las actividades de innovación; (iii) aumentar el número y la autonomía de las entidades públicas y privadas encargadas de la oferta de servicios tecnológicos, lo mismo que la competitividad entre ellas; y (iv) asegurar el cofinanciamiento del sistema, con el sector público manteniendo una contribución importante para las innovaciones estratégicas de largo plazo (por ejemplo, uso y conservación de los recursos, biotecnología y control integrado de las enfermedades), lo mismo que para los bienes públicos que benefician a los grupos más necesitados.

12 Véase el capítulo sobre desarrollo territorial.

A partir de la experiencia acumulada por INCAGRO y por programas similares ejecutados en México, Colombia, el Ecuador y otros países, en los próximos años la atención se debería centrar en los siguientes aspectos y medidas:

- **Papel promotor, regulador y evaluador del MINAG para el desarrollo tecnológico.** Para cumplir esta función se sugiere la creación de una unidad responsable de formular, coordinar y monitorear las políticas e inversiones para el fomento de la innovación de la tecnología agraria, en acuerdo con el sector privado. Se trata de una unidad plural y multidisciplinaria, capaz de recoger las demandas privadas y sociales, y de diferenciar las funciones de orientación y financiamiento del sistema de aquellas de ejecución.
- **Institucionalización de consejos consultivos regionales y locales** autónomos y con participación de los productores y demás agentes públicos y privados de las cadenas, con el objeto de identificar y priorizar las demandas y de orientar la oferta de los servicios.
- **Preparación de programas nacionales sobre innovaciones estratégicas y programas macrorregionales de extensión e investigación adaptativa.** En ese marco se priorizan y seleccionan las demandas por estos servicios, presentadas en forma de proyectos específicos y siguiendo procedimientos transparentes. Los fondos concursables mixtos financian los servicios proporcionados por operadores especializados. La organización de «alianzas estratégicas» entre grupos organizados de productores, clientes y entidades públicas y privadas oferentes de los servicios, contribuye a mejorar la ejecución y a ampliar el cofinanciamiento privado.
- **Salvo para los bienes de naturaleza estrictamente pública, el subsidio incorporado en el cofinanciamiento tiene un carácter parcial, temporal y decreciente en el tiempo.**
- **Ampliación del concepto de extensión,** para incluir en la asistencia técnica y la capacitación no solo las tecnologías productivas sino también otros aspectos de las cadenas como las opciones productivas (el *mix* de productos), la gestión de la empresa agrícola, la comercialización y la pequeña agroindustria rural.
- **Financiamiento público para los servicios de innovación sesgado a favor de aquellos sectores con menor capacidad** para expresar, hacer valer o satisfacer sus demandas de innovación, en particular pequeños productores, grupos indígenas y mujeres, con especial énfasis en el rescate de conocimientos ancestrales y la promoción de sembríos nativos con alto valor nutritivo y de mercados de nicho.

**FINANCIAMIENTO RURAL:** SERÁ NECESARIO INCENTIVAR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LA BANCA COMERCIAL EN EL SECTOR CON MEDIDAS QUE ESTIMULEN SU ADAPTACIÓN A LOS TIEMPOS Y CALENDARIOS AGRÍCOLAS. Esto también puede alcanzarse, por ejemplo, con mecanismos como nuevos tipos de garantías legalmente válidas (esto es, el ganado, las cosechas almacenadas e incluso las futuras cosechas), seguros limitados a pérdidas resultantes de catástrofes,<sup>13</sup> regularización de la titulación y el registro de propiedad de la tierra y funcio-

13 Al contrario de los seguros más generales que han fracasado en todas partes, seguros privados de este tipo funcionan normalmente en diversos países, entre ellos México y Honduras (Norton 2004).

namiento de una central de riesgos. Los créditos con garantía de cosechas, muy comunes durante la época del Banco Agrario, contribuirían a mejorar el poder de negociación de los productores respecto de los acopiadores (Valdivia 2001). El apoyo financiero estaría acompañado de asistencia técnica que asegure el cumplimiento de las obligaciones crediticias.

TAMBIÉN SE PODRÁN UTILIZAR TECNOLOGÍAS CREDITICIAS QUE TOMEN EN CUENTA LAS CARACTERÍSTICAS Y LOS COMPORTAMIENTOS DE LOS PEQUEÑOS NEGOCIOS AGRÍCOLAS CUANDO SE DEFINEN CRONOGRAMAS DE PAGOS PARA PRODUCTORES CON CAPACIDAD GERENCIAL Y TECNOLÓGICA PERO CON ESCASA DOTACIÓN DE ACTIVOS. Las mejores alternativas las ofrecen diversas entidades que ya operan en microfinanzas rurales, con métodos que permiten reducir los altos costos de transacción del crédito; entre ellas cabe mencionar especialmente a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC), las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) y las ONG con actividades crediticias pero no reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). La expansión de este tipo de servicios financieros requerirá de algún tipo de apoyo estatal.

SEGÚN LA EXPERIENCIA ACUMULADA, PARA ESTIMULAR LA SOSTENIBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES MICROFINANCIERAS EN EL PERÚ CONVENDRÍA QUE: (i) movilicen ahorros en el medio rural en el que operan, y no solo ofrezcan préstamos; (ii) al menos en el largo plazo, dependan limitadamente de subsidios o de donaciones, que crean incertidumbre y sustituyen la captación de ahorros; (iii) cobren tasas de interés reales positivas; (iv) ofrezcan servicios específicamente adaptados a las necesidades del mercado local; (v) mantengan una gestión empresarial autónoma, competente y transparente; y (vi) operen en el marco regulador del sistema financiero nacional (Norton 2004). Su éxito depende también de su capacidad para trabajar con grupos de productores organizados, con lo cual utilizan su información acerca de los prestatarios potenciales y reducen los requisitos de garantías individuales. Los mecanismos más conocidos son los de créditos a comunidades (banca comunal) o a grupos solidarios, cuyas ventajas —presión grupal, cohesión social, reducción de los gastos de selección del prestamista, traslado de riesgos hacia el grupo— permiten disminuir los costos de transacción. Entre sus dificultades hay que tener en cuenta que el aumento del tamaño de los grupos y del monto del crédito tiende a incrementar los riesgos del sistema. También se dan casos de préstamos individuales (Valdivia 2001).

PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE ONG CON ACTIVIDADES DE MICROCRÉDITO RURAL. En la actualidad hay alrededor de treinta ONG de este tipo que operan en casi todos los departamentos del país, cobran tasas razonables y ofrecen productos diseñados específicamente para atender a los productores de zonas difíciles. Son generalmente entidades pequeñas, con carteras de crédito de entre 200 mil y 4 millones de dólares, con un promedio de 1,3 millones de dólares. El programa podría ayudarles a expandir sus operaciones y a alcanzar los requisitos necesarios para su formalización como entidades reguladas por la SBS, lo que les permitiría optar por la captación de depósitos. Los problemas principales que por lo común enfrentan estas ONG son: (i) la insuficiente disponibilidad de recursos financieros, a pesar de que diversas entidades nacionales e internacionales apoyan de manera específica a algunas ONG rurales; (ii) las debilidades técnicas operativas, administrativas y de gestión, que limitan su potencial de cobertura,

sostenibilidad e impacto; y (iii) la carencia de mecanismos alternativos o de entidades de segundo piso en condiciones de proporcionarles recursos financieros en volúmenes importantes y de manera continua<sup>14</sup> (BID 2005).

Además de las CMAC, otras entidades microfinancieras con posibilidades de ampliar sus actividades en el medio rural son las CAC rurales, debido a su presencia en todo el territorio nacional y a su capacidad para movilizar ahorros por estar supervisadas por la SBS. Sin embargo, hasta ahora las CAC se han especializado en préstamos al consumo y no han incursionado en profundidad en el mercado del crédito a microempresas agrícolas, por lo cual no cuentan con productos adaptados a las necesidades de los pequeños y medianos productores rurales, ni con informaciones y personal capacitado que les permita reducir los riesgos de manejar un volumen creciente de estos préstamos.

Existe por lo tanto un amplio campo para apoyar las actividades de las ONG, las CAC y, eventualmente, las CMAC. Un programa en tal sentido podría incluir de manera prioritaria:

- **suministrar fondos reembolsables a cooperativas u otras entidades de segundo piso**, para que estas, a su vez, otorguen créditos a ONG con programas de microcrédito rural;
- **apoyar con fortalecimiento institucional y técnico** tanto a las entidades de segundo piso para que cumplan sus tareas de supervisión y vigilancia, como a las ONG para que implementen políticas y procedimientos adecuados en la administración de los servicios financieros que prestan;
- **contribuir a la formalización como entidades reguladas por la SBS** (y así transformarse en EDPYME, CAC o cajas rurales) de aquellas ONG cuyo éxito les permita aumentar el tamaño de sus operaciones. Esto demandará subsidios u otros apoyos a los costos administrativos (personal especializado, sistemas de información) requeridos por esta formalización;
- **proveer asistencia técnica, administrativa y posibles subsidios a algunos gastos**, para que las CAC y las CMAC puedan proveer con eficiencia productos y servicios especializados a las pequeñas empresas rurales.

Sin perjuicio de apoyar directamente el crédito de inversión a los pequeños y medianos productores, AgroBanco, en funciones desde 2002, debería priorizar sus actividades de segundo piso encaminadas a fortalecer la oferta de financiamiento rural a través de entidades microfinancieras que hayan demostrado solidez, en colaboración con COFIDE y la SBS. El MINAG, directamente y por intermedio de sus estructuras descentralizadas, podría participar en la preparación y ejecución de un programa flexible, posiblemente con la utilización de mecanismos del tipo de los fondos concursables y con un componente de subsidio.

**Servicios agropecuarios de nivel local:** Cerca de la mitad de los productores no venden su producción y entre 80 por ciento y 90 por ciento carecen de acceso a servicios técnicos,

14 Por lo general no tienen acceso a fondos del sistema financiero u otros fondos locales (como COFIDE), que prestan poca atención a estos intermediarios rurales, por ser pequeños y no regulados o porque no cuentan con las garantías exigidas.

comerciales y de capacitación e información. La mayoría ni siquiera conoce la forma de procurárselos. La menor participación del Estado en estas actividades ha estimulado el surgimiento de un creciente número de proveedores, fundamentalmente ONG, empresas y profesionales privados, algunas instituciones públicas, y universidades y otros centros de formación. Su nivel profesional y la amplitud de los servicios que ofrecen varían considerablemente. Atienden las demandas locales privadas y también participan en la ejecución de programas financiados o promovidos por la cooperación internacional o bilateral, incluyendo INCAGRO, el PRA financiado por AID en la sierra y la selva, y otros proyectos apoyados por el BID, el Banco Mundial y FIDA. Salvo las ONG y algunos otros proveedores asociados a estos programas, la mayoría de los operadores de servicios trabaja con medianos y grandes agricultores de la costa, con frecuencia ligados a los procesos de agroindustrialización.

LA METODOLOGÍA DE ESTOS PROGRAMAS, QUE TAMBIÉN SE HAN VENIDO EXPANDIENDO EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, INCLUYE POR LO GENERAL LOS SIGUIENTES ELEMENTOS: (i) base local, con el propósito de tener en cuenta los obstáculos y las potencialidades específicas de cada territorio; (ii) provisión a la demanda, normalmente de grupos de productores organizados o que se organizan para preparar el plan de desarrollo de sus explotaciones y participar en el programa; (iii) utilización de proveedores de servicios privados o públicos; (iv) selección de los proveedores por medio de fondos concursables transparentes, financiados en proporciones variables por los productores y por el Estado; (v) un componente de subvención, cuya magnitud y duración difiere según el tipo de productores, posibilidades de financiamiento, etcétera; y (vi) diversos sistemas de administración, generalmente con un importante papel del MINAG (incluyendo sus estructuras descentralizadas) y de representantes de los agricultores en la coordinación de la ejecución, el control y la evaluación, a menudo con la participación de la cooperación externa.

LAS EVALUACIONES REALIZADAS EN EL PERÚ TIENDEN A CONFIRMAR QUE ESTOS PROGRAMAS REDUCEN LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN Y CONSTITUYEN POR LO GENERAL INSTRUMENTOS ADECUADOS PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA Y LA RECONVERSIÓN HACIA CULTIVOS MÁS INTENSIVOS, para expandir la orientación comercial y proporcionar acceso a mercados competitivos a los pequeños y medianos productores. También estimulan la consolidación de los mercados de estos servicios, que crecientemente podrán funcionar sin necesidad de apoyo público.<sup>15</sup> La experiencia acumulada en el país permitiría sentar las bases de un amplio programa de apoyo a servicios agropecuarios de nivel local que, por las razones ya mencionadas, atienda principalmente a la pequeña agricultura y a las comunidades, en particular en la sierra y la selva. Los servicios básicos fundamentales que es necesario proveer son de distintos tipos. Una lista de los posibles servicios incluiría: asistencia a las tecnologías productivas; apoyo a la creación de empresas y al mejoramiento de sus capacidades de administración y gestión; asistencia para la obtención de créditos u

---

15 Una dificultad que hay que tener en cuenta, surgida por ejemplo en México, es que los planes de desarrollo de las explotaciones y los servicios demandados tienden a ser preparados por los propios proveedores interesados en los fondos concursables y no representan estrictamente las demandas de los agricultores.

otros fondos de inversión; promoción de diversas formas de agricultura por contrato, incluyendo acuerdos con empresas agroindustriales que puedan hacerse cargo de diversos servicios productivos; y certificación de la calidad de la producción, para obtener mejores precios en los mercados (como ya funciona la certificación sanitaria).

EL MINAG, EN PARTICULAR LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA, PODRÍA TENER LA PRINCIPAL RESPONSABILIDAD EN LA FORMULACIÓN GENERAL, LA PROMOCIÓN Y LA SUPERVISIÓN DEL PROGRAMA. Como parte del actual proceso de descentralización, la ejecución podría quedar a cargo de unidades operativas de las direcciones agrícolas regionales con el apoyo de las agencias agrícolas municipales, ambas dependientes de los gobiernos locales. El programa deberá incluir posibilidades de un amplio subsidio para grupos de productores pequeños o más pobres, cuya magnitud y duración dependan de los resultados alcanzados en cada caso.

Si bien los servicios recién mencionados tienen un impacto importante en la productividad, son insuficientes para el desarrollo económico y tienen que estar acompañados del mejoramiento de la infraestructura de la región, lo mismo que de financiación para inversiones prediales, titulación de la propiedad y servicios de sanidad animal y vegetal. Este es el problema del enfoque de mejoramiento de servicios aislados, en comparación con el de desarrollo rural integral que predominaba antes de las reformas. Por lo tanto, las medidas aquí recomendadas serán mucho más eficaces si se coordinan con programas o enfoques más comprensivos de desarrollo rural y territorial.

**SERVICIOS DE SANIDAD E INOCUIDAD:** EL MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL Y DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS ES UNO DE LOS RETOS CENTRALES PARA LOGRAR LA COMPETITIVIDAD EN LAS EXPORTACIONES. En los últimos años, SENASA y el Ministerio de Salud han realizado avances importantes, por ejemplo, en el control de la fiebre aftosa (90 por ciento del país ha quedado libre); en el manejo integrado de plagas agrícolas, que ya está siendo aplicado en más de 200 mil hectáreas de cultivos y ha avanzado en su institucionalización y en la capacitación participativa de los agricultores en el marco de Escuelas de Campo; en el control de la mosca de la fruta, y en el mejoramiento de la inocuidad de los alimentos, principalmente a cargo del Ministerio de Salud.

SE REQUIERE COMPLEMENTAR EL ROL DEL SECTOR PRIVADO PROMOVRIENDO EL DESARROLLO DE UN MERCADO EFICAZ PARA ESTOS SERVICIOS. En general, es preciso fortalecer ulteriormente la capacidad científico-técnica del sistema y su eficacia operativa y de coordinación entre el sector público y el privado, para lo cual se recomienda formular un plan de acción basado en un análisis técnico, económico e institucional de su eficiencia actual. Entre los aspectos que parecen merecer atención, tanto en lo que concierne a la sanidad vegetal y la salud animal como en relación con la inocuidad de los alimentos, cabe mencionar: (i) la actualización y armonización de la legislación vigente, teniendo en cuenta o incorporando diversos acuerdos internacionales, así como los nuevos conceptos y adelantos técnico-científicos; (ii) la generación de condiciones para reforzar la aplicación de las reglamentaciones fitosanitarias, en particular a los productos exportados e importados; (iii) la creación o el fortalecimiento de unidades de análisis y/o evaluación de riesgos especializadas en inocuidad de alimentos, sanidad vegetal y salud animal; (iv) el fortalecimiento de la capacidad de diagnóstico, en laboratorios centrales y de las redes establecidas; (v) el



fortalecimiento de la capacidad de respuesta frente al ingreso de plagas y enfermedades cuarentenarias, exóticas y/o emergentes; y (vi) las campañas de capacitación y de asesoría en buenas prácticas agrícolas.

### ***Bibliografía***

- Alvarado, J. y F. Galarza. 2003. «De ONG a EDPYME: Algunos resultados del proceso». *Debate Agrario* n.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Ávila, A. F. y R. E. Evenson. 2004. *Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital*. New Haven: Yale University.
- Banco Mundial. 2005. *Agricultural Research and Extension Project in Support of the Second Phase of the Agricultural Research and Extension Program (Project Appraisal)*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- BID. 2005. *Propuesta de financiamiento y cooperación técnica para el programa global de microcrédito rural*. Washington D. C.: BID.
- BID. 2004. *Program of Support Services to Gain Access to Rural Markets*. Washington D. C.: BID.
- Eguren, F. 2004. «Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación». En *Perú: El problema agrario en debate* SEPIA X. Lima: SEPIA.
- Eguren, F. 2003. «La agricultura de la costa peruana». *Debate Agrario* n.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Escobal, J. y M. Valdivia. 2004. *Perú: Hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural*. Lima: GRADE.
- FAO/Banco Mundial (Programa Cooperativo) y CEPES. 2002. *Estudio de la rentabilidad de la agricultura de la costa peruana y las inversiones para mejoramiento del riego*. Lima: FAO/BM/CEPES.
- FAO/Banco Mundial. 2003. «Peru: A Rural Development Strategy for the Peruvian Sierra». FAO/World Bank Cooperative Programme. Roma: FAO/Banco Mundial.
- Galarza, F. 2003. «El crédito rural solidario, el colateral social y la colusión». *Debate Agrario* n.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Gorriti, J. 2003. «Rentabilidad o supervivencia? La agricultura de la costa peruana». *Debate Agrario* n.º 35. Lima: CEPES, enero.
- Hernández Calderón, José M. 2004. *La agricultura en las negociaciones del TLC con Estados Unidos*. Lima: ATA.
- IIASA/FAO. 2002. *Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century: Methodology and Results*. Roma: IIASA/FAO.
- Mendieta, Claudia y V. Ágreda. 2006. *Propuesta para una economía rural competitiva e inducente, en el marco de un desarrollo rural territorial*. Lima: CIES.
- Norton, R. 2004. *Agricultural Development Policy: Concepts and Experiences*. Wiley/FAO.
- Trivelli, Carolina. 2005. *Situación y desempeño reciente de las finanzas rurales*. Lima: IEP.

- Valdivia, M.: «Perú. 2001. Estrategia para el Desarrollo Agrícola Nacional hacia el 2010». Documento preparado para la FAO en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma: FAO.
- Zegarra, E. 2004. «La política agraria del gobierno: balance y perspectivas». *Perú Económico*. Lima: GRADE.