

**PRIORIZACION Y DESARROLLO DEL
SECTOR AGRARIO EN EL PERU**

**Frontera Agraria
Unidad Productiva
Desarrollo Agrario de la Sierra
Estado y Política Agraria**

Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú

**Carlos E. Aramburú
Henry Borit Petitjean
Oscar Dancourt
Edmundo del Aguila Morote
Adolfo Figueroa Arévalo
Efraín Franco
Efraín Gonzáles de Olarte
Rómulo Grados Fuentes
Eduardo Grillo Fernández
Julio Guerra Tovar
Raúl Hopkins
Joel Jurado**

**Manuel Lajo Lazo
José Maguiña
Daniel Martínez
Luis Masson Meiss
María Julia Méndez
Luis Paz Silva
Juan Pichihua
Javier Portocarrero Maisch
Orlando Plaza
Klaus Urban
Corinne Valdivia
Carlos Zamora Jimeno**



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATOLICA
DEL PERU
Departamento
de Economía**

**FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT** 

*PRIORIZACION Y DESARROLLO DEL SECTOR AGRARIO
EN EL PERU*

Editores: Adolfo Figueroa Arévalo
Javier Portocarrero Maisch

Departamento de Economía – Pontificia Universidad Católica del Perú
Fundación Friedrich Ebert

Impreso en el Perú

1ra. Edición: febrero de 1986

2da. Edición: julio de 1986

NOTAS:

- Se autoriza a citar o reproducir el contenido de la presente publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se hagan llegar sendos ejemplares a los editores.
- Los editores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores.

CONTENIDO

PREFACIO	9
INTRODUCCION	11
PRIMERA PARTE: EL EVENTO	15
I) AMPLIACION DE LA FRONTERA AGRARIA: POSIBILIDADES, LIMITACIONES Y ALTERNATIVAS	17
A) Intervención del interlocutor: Luis Masson Meiss	19
B) Síntesis del debate	29
II) UNIDAD PRODUCTIVA Y DESARROLLO AGRARIO	33
A) Intervención del interlocutor: Daniel Martínez	35
B) Síntesis del debate	48
III) DESARROLLO AGRARIO DE LA SIERRA	51
A) Intervención del interlocutor: Adolfo Figueroa	53
B) Síntesis del debate	66
IV) ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO AGRARIO	
A) Intervención del interlocutor: Raúl Hopkins	
B) Síntesis del debate	82
SEGUNDA PARTE: LAS PONENCIAS	85
PRIORIZACION Y DESARROLLO DEL SECTOR AGRARIO: APROXIMACION A UN BALANCE. Javier Portocarrero Maisch	87
I) AMPLIACION DE LA FRONTERA AGRARIA: POSIBILIDADES, LIMITACIONES Y ALTERNATIVAS	101
A) La frontera agrícola: aprovechamiento y potencial Carlos Zamora Jimeno	103
B) Alternativas de inversión pública Julio Guerra Tovar	145
C) Irrigación y desarrollo: experiencias con grandes irrigaciones en la Costa peruana Klaus Urban	163
D) Alternativas de ampliación, mejoramiento o recuperación de la frontera agraria en la Sierra Luis Masson Meiss	203
E) El proyecto especial Pichis-Palcazu y el desarrollo rural integral de la Selva Central del Perú Edmundo del Aguila Morote	225

II)	UNIDAD PRODUCTIVA Y DESARROLLO AGRARIO	251
	A) Cooperativas agrarias y parcelación en la Costa peruana María Julia Méndez	253
	B) SAIS de la Sierra: aciertos, fracasos y alternativas Joel Jurado, Corinne Valdivia y Juan Pichihua	305
	C) Población y producción en la Amazonía peruana Carlos E. Aramburú	325
	D) Pequeña y mediana agricultura privada Luis Paz Silva	349
III)	DESARROLLO AGRARIO DE LA SIERRA	361
	A) Situación actual del agro en la Sierra Adolfo Figueroa	363
	B) Limitaciones y posibilidades para el desarrollo de campesinos y comunidades Efraín Gonzales de Olarte	375
	C) Comunidades campesinas: organización social de la producción y desarrollo rural Orlando Plaza	397
	D) Investigación, asistencia técnica y capacitación agropecuaria en la Sierra peruana Efraín Franco	415
	E) La heterogeneidad de la Sierra y sus posibilidades de desarrollo agrario Henry Borit Petitjean	441
IV)	ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO AGRARIO	481
	A) Tributación, precios y subsidios en el agro: diagnóstico y propuesta en el corto plazo Daniel Martínez	483
	B) Política crediticia Rómulo Grados Fuentes	503
	C) Política de investigación y extensión Eduardo Grillo Fernández	529
	D) Políticas de alimentación y nutrición José Maguiña V.	567
	E) La política económica y el sistema alimentario: la administración de la dependencia Manuel Lajo Lazo	583
	F) Políticas agrarias y reactivación económica Oscar Dancourt	613
	ANEXOS	637
	Anexo No. 1: Reseña curricular de los autores	639
	Anexo No. 2: Lista de participantes	643

PREFACIO

Los días 16 y 17 de julio de 1985 se llevó a cabo en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en Lima, el Seminario Taller "Priorización y Desarrollo del Sector Agrario", organizado por la Fundación Friedrich Ebert y el Departamento de Economía de la citada universidad.

El Seminario se propuso como objetivo propiciar un acercamiento e intercambio de ideas y experiencias entre investigadores y expertos en el campo agrario con los responsables del diseño de las políticas agrarias, especialmente con aquellos que tendrían un papel importante en el nuevo gobierno que se iniciaba a partir del 28 de julio.

Para el logro del objetivo propuesto la Fundación Friedrich Ebert solicitó a 20 destacados expertos la preparación de sendos trabajos escritos, dentro de cuatro grandes grupos temáticos, los cuales constituirían los documentos de base para el Seminario. Para el evento mismo se designó un expositor que hiciera un resumen de los trabajos presentados dentro de cada grupo temático y orientara la discusión, proponiendo los temas centrales. Así, este expositor, cumpliría la función de un interlocutor durante los debates.

En esta publicación se ha querido recoger los aspectos más destacados del Seminario, así como los materiales que le sirvieron de base. La

primera parte recoge las exposiciones de los interlocutores así como una síntesis de los debates que le siguieron, preparada por los editores. Está demás decir que tales resúmenes no hacen justicia a la riqueza del debate que se tuvo en el Seminario; pero servirá, cuando menos, para informar al lector sobre los temas más importantes que se discutieron. Adolfo Figueroa ha escrito, a manera de introducción al libro, un conjunto de reflexiones sobre los resultados del Seminario.

La segunda parte contiene el conjunto de ponencias preparadas para el certamen. Javier Portocarrero Maisch ha redactado un artículo de reflexión de conjunto sobre la base de tales documentos.

Deseamos aprovechar la oportunidad para dejar constancia de nuestro profundo reconocimiento a los ponentes, los interlocutores y el público participante en el Seminario, por el notable interés demostrado y el valioso aporte de sus esfuerzos.

Lima, Febrero de 1986.

*Heraclio Bonilla
Jefe del Departamento de Economía
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATOLICA DEL PERU*

*Reinhold Sohns
Representante en el Perú
FUNDACION FRIEDRICH
EBERT*

*Adolfo Figueroa Arévalo
EDITOR*

*Javier Portocarrero Maisch
EDITOR*

INTRODUCCION

Adolfo Figueroa

Quisiera hacer, a manera de introducción a este libro, unas reflexiones muy personales sobre los resultados del Seminario: Haré una revisión a nivel de cada uno de los cuatro grandes grupos temáticos tratando, en cada caso, de contestar dos preguntas: a) ¿cuáles son los problemas centrales?; b) ¿cuáles son las líneas de política apropiadas para enfrentarlos?

En el primer tema, que se refiere a la frontera agrícola, considero que el problema se puede resumir así: frente a la escasez de tierras en el Perú hay como posibles vías para reducir esa escasez: (1) aumentar nuevas tierras; (2) aumentar la intensidad de uso de la tierra existente, reduciendo la proporción de tierras en descanso; (3) reducir la tasa de pérdida de tierra agrícola mediante el mayor uso de prácticas de conservación de suelos; (4) mejorar la calidad de las tierras actuales mediante proyectos de riego; (5) elevar los rendimientos de la tierra con la incorporación de nuevas técnicas que ahorren tierra.

En el Seminario se discutieron todas esas alternativas. Pero, a mi modo de ver, la política a diseñar sobre esta cuestión tiene que llegar a establecer una mezcla apropiada de todas esas alternativas, ya que no será posible ni conveniente desarrollar todas de manera ilimitada. Aquí se requiere de una buena evaluación de conjunto sobre costos y beneficios en términos sociales (y no solamente privados) para asignar recursos financieros a cada alternativa. Por ejemplo, la opción de aumentar nuevas tierras agrícolas mediante irrigaciones

en la Costa implica un costo bastante alto comparado a pequeñas irrigaciones en la Sierra.

Por otro lado, se requiere de políticas económicas, tecnológicas y educativas para crear incentivos privados a la adopción de innovaciones tecnológicas que ahorren tierra. Estas innovaciones tendrán efecto no sólo sobre los rendimientos (punto 5), sino también sobre la intensidad de uso de la tierra (punto 2).

El segundo tema confronta el problema de cómo organizar las unidades productivas en la agricultura. ¿Cuáles son las formas de organización social de la producción que, teniendo viabilidad económica, dan la mayor eficiencia en la producción y también la distribución del ingreso más igualitaria en el medio rural? Esta pregunta central fue contestada sólo en parte en el Seminario. La crisis en las unidades cooperativas y SAIS, que ha significado procesos de parcelación en el primero y programas de reestructuración en el segundo, no ha sido suficientemente analizada hasta ahora. A pesar de la existencia de varios estudios de excelente calidad, hay todavía poco conocimiento acumulado. Hasta que no tengamos más estudios en profundidad y visión global sobre esta cuestión, no será posible sugerir direcciones a seguir en la política estatal.

El desarrollo agrario de la sierra concentró el tercer tema. Aquí el problema central consiste en evaluar las limitaciones y potencialidades de la Sierra. Hay autores con posiciones muy pesimistas sobre las potencialidades de la agricultura andina, pero hay también autores con posiciones muy optimistas. Hay factores, como la heterogeneidad climática y tecnológica, que constituyen limitaciones y potencialidades a la vez, en estos debates.

Mi propia conclusión, que parece coincidir con la mayoría de los participantes al Seminario, es que el balance neto es de optimismo. En la Sierra hay mucha posibilidad de hacer desarrollo agrario. Aún más, y en esto sí no espero mucha unanimidad, el mayor potencial, allí donde se pueden dar saltos proporcionalmente mayores, es en la agricultura campesina. Como he argumentado en este Seminario (y en varios escritos) hay una **vía campesina** al desarrollo agrario andino.

Obviamente, el asunto no es que haya potencialidad sino que ésta se pueda hacer efectiva, y a costos razonables. La política estatal enfrenta aquí un desafío. ¿Cómo lograr el desarrollo andino? ¿Cómo hacerlo a costos mínimos? En el Seminario se hicieron varias propuestas, las cuales aparecen en la síntesis respectiva. Aquí hay, al parecer, mayor conocimiento acumulado que se puede utilizar para diseños concretos de política estatal.

El último tema se refiere al papel del Estado en el desarrollo agrario. Creo que es una conclusión aceptada por todos que usualmente el Estado ha puesto poca atención (y recursos) a la agricultura. Yo quisiera añadir otra conclusión: las veces que el Estado ha intervenido en la agricultura no ha logrado el éxito esperado. Una hipótesis que quisiera proponer es que el Estado falla, no sólo debido al manejo burocrático de sus acciones, lo cual debe ser un factor importante, sino también debido al diseño deficiente de sus políticas. Aun si la burocracia fuera muy eficiente; aunque se pusieran muchos recursos, el desarrollo agrario no se lograría porque el diseño de políticas podría ser deficiente.

Una política agraria para ser exitosa en el Perú debe satisfacer varias condiciones. En mi exposición sobre el desarrollo agrario de la Sierra mencioné tres condiciones: debe ser **masiva, coherente y permanente**. Estas tres condiciones se aplican obviamente a cada sector de la agricultura peruana. Quisiera ahora añadir una nueva condición, que surge cuando uno mira la agricultura peruana en su conjunto: debe ser **selectiva**. La heterogeneidad de la agricultura peruana exige una política diferenciada, sea por regiones naturales, sea por tipos de unidades productivas, sea por tipos de bienes, como transables o no transables en el comercio internacional.

La razón por la cual las políticas no han tenido efecto en lograr el desarrollo agrario está en el hecho que las políticas aplicadas han sido usualmente localistas (como en programas aislados de desarrollo micro-regional), incoherentes, erráticas e indiferenciadas. No se han cumplido pues, con las condiciones señaladas arriba.

En suma, la conclusión que se puede extraer del Seminario es que en el Perú hay gran potencial en recursos y tecnología para el desarrollo agrario. Este hecho, unido a la pobreza extrema que se concentra en el campo, justifica que la agricultura sea prioritaria en los planes de gobierno. Un programa exitoso de desarrollo agrario llevaría a un desarrollo nacional más balanceado (con menos fluctuaciones) y con menor grado de desigualdad en la sociedad.

También el seminario ha permitido derivar varias sugerencias de política estatal para lograr efectivamente el desarrollo agrario. Aunque estas sugerencias todavía requieren de mayor precisión y sistematización, en especial falta su concordancia con la política que se decida aplicar a nivel macroeconómico, creo que constituyen, en conjunto, una contribución importante al mejor diseño de la política agraria del nuevo gobierno (y de próximos gobiernos). Por ello, considero que el Seminario ha cumplido, en buena medida, con el objetivo que se propuso.

PRIMERA PARTE
EL EVENTO