

Apuntes sobre el Problema Agrario

Por ANTONIO QUINTANILLA P.

El concepto del problema agrario varía sustantivamente según la interpretación de quien lo juzga, interpretación que se funda a su vez en doctrinas sociológicas o aún políticas. Así algunos lo suelen confundir con problemas del régimen de tenencia de la tierra, otros en cambio lo identifican con el aspecto de la sub-productividad, mientras que unos terceros lo asimilan a ciertos problemas de precios y mercados.

Creemos que por problema agrario —concepto al mismo tiempo tan amplio y elástico— debe entenderse en términos muy generales la insuficiencia o la ineficacia del sector económico agropecuario dentro de una economía nacional.

Como todos los grandes problemas no obedece a un solo factor causal ni hay un mecanismo único en su origen. No es tampoco una insuficiencia e ineficacia aislada en el campo agropecuario. Casi siempre es parte del complejo entrelazamiento de factores que configuran una economía subdesarrollada. Y dentro del problema agrario múltiples problemas parciales se conectan en círculos viciosos que se mantienen a sí mismo.

Sin pretensión de describir su génesis con organicidad, revisaremos en una primera aproximación los siguientes elementos que integran el llamado problema agrario:

- 1) Escasez de tierras de cultivo.
- 2) Baja productividad unitaria, especialmente de los productos alimenticios.
- 3) Anomalías en el régimen de tenencia de la tierra: latifundismo y minifundismo coexistentes.

- 4) Superpoblación campesina.
- 5) Bajo nivel de vida del agricultor.
- 6) Defectuosos sistemas de comercialización.
- 7) Escasa capacidad adquisitiva de la población general.

Intentemos una breve reflexión sobre cada uno de estos componentes y las posibilidades de modificarlos.

1.—Escasez de tierras de cultivo.—

Recordemos que sólo el 1.4% de la superficie nacional se encuentra cultivadas y que sólo se dispone de 1/5 de hectárea por persona, contra 0.8 a 1 hectáreas calculadas como requerimiento per capita promedio. En la génesis de este aspecto aparece en primer lugar la difícil estructura geográfica de nuestra patria, donde las tierras de cultivo se circunscriben a breves valles fluviales en la costa, aislados pisos y laderas de valle en la sierra y algunas terrazas próximas a las márgenes de los ríos en la selva. En la mayor parte de los desiertos de la costa la tenacidad y el empeño de los agricultores ya no pueden avanzar más en la conquista de tierras por su solo esfuerzo, pues la única solución posible está en las irrigaciones que superan la capacidad financiera y técnica de los empresarios agrícolas privados.

Condición diferente es la de las tierras de montaña actualmente desaprovechadas. Debe aclararse muy bien que no nos referimos a las condiciones agrícolas de la selva sino de la ceja de montaña. La selva es casi definitivamente inadecuada para la agricultura por la naturaleza del clima y la características de sus suelos. Aquí tratamos específicamente de la zona de transición correspondiente a las vertientes orientales de los Andes, entre 1000 y 2500 metros aproximadamente, donde las lluvias son más escasas, el calor menos intenso, el drenaje bueno y los suelos de mejor calidad.

Aquí ha venido funcionando lenta pero seguramente la colonización debido al esfuerzo y la iniciativa privada. Hay tierras y agua, y los problemas del aislamiento y la insalubridad son barreras menos infranqueables que la sequía del desierto para el empre-

sario privado. Pero esta lenta actividad de colonización no puede realizarse ni en la magnitud ni a la velocidad requerida, mientras no se planea como gran empresa la habilitación de caminos y saneamiento en gran escala.

Las irrigaciones en costa y sierra y los programas de colonización en la montaña son empresas de elevado costo que han de ser abordadas con un criterio diferente al de una empresa privada cualquiera. Se ha señalado, por ejemplo, que el costo por hectárea de ciertas irrigaciones, teniendo en cuenta las tasas de interés y el tiempo de amortización, haría prohibitiva su ejecución porque el actual precio de tierras análogas es inferior. Pero tal criterio estrictamente financiero y de empresa privada, no contempla aspectos imponderables tal como la población que migra por falta de trabajo, la pérdida de valores cívicos y morales implícitos a tal migración, la pauperización progresiva de la región, etc.

La empresa estatal debe afrontar el estudio del aspecto financiero de estas grandes obras —indispensable para poder plantear cualquier solución al problema agrario— con bases financieras diferentes al tipo de intereses y precios vigentes en el mercado privado.

2.— Latifundismo y minifundismo.—

Está claramente establecido que de los 200.000 fundos agropecuarios que aproximadamente existen en el Perú, más del 90 por ciento pueden ser catalogados como minifundios de menos de 5 hectáreas. Con estas cifras se ha pretendido demostrar que el único problema es el minifundismo. Pero el reverso de la medalla nos muestra que el 5 por ciento de latifundios —más de 500 hectáreas— posee más del 60 por ciento de la extensión cultivada en el país. Por tanto la enormidad de los contados latifundios explica en buena parte la fragmentación minifundista del resto de la tierra. El verdadero problema es la ausencia de propiedad mediana. Unas cuantas parcelas principescas ocupan la mayor parte de la tierra y lo que queda está atomizado en multitud de parcelas diminutas.

Parcelas que no sean latifundios, de dimensión económicamente explotable existen muy pocas. Por tanto la primera urgen-

cia está en fomentar el desarrollo de la mediana propiedad. Para ello la política más sana debe ser inevitablemente propender al aumento de las parcelas de los minifundistas en parte a expensas de los latifundios. Pero pretender la parcelación de éstos que por lo general son los más productivos y los que funcionan con un adecuado soporte técnico y financiero significaría el derrumbe de la agricultura y en gran medida de la economía nacional.

Actualmente el minifundista no está en capacidad técnica ni financiera para mantener el ritmo de productividad que ha logrado la gran propiedad, y por tanto toda tentativa de redistribución directa sería de funestas consecuencias. En este campo sólo pueden tomarse de inmediato medidas paliativas que tiendan a disminuir la gravedad del problema pero sin pretender su solución definitiva de la noche a la mañana. Una medida adecuada podría ser establecer legislativamente que las nuevas tierras que se conquisten por irrigación o colonización sean otorgadas preminentemente a los pequeños agricultores que hayan demostrado tesón y capacidad en el trabajo de sus propias tierras; otra medida sería limitar la extensión de las tierras poseibles por un mismo propietario particular o colectivo. Debe tenerse presente que los límites de lo que se puede considerar como pequeña, mediana y gran propiedad son muy variables según la calidad y localización de las tierras y la naturaleza de los productos. Estos límites deben ser estudiados. Puede considerarse como latifundio algodonero a una extensión que en una puna de pasto sería tal vez un minifundio.

Otra medida que se puede tomar de inmediato es la expropiación de los fundos mal trabajados para ser otorgados a bajo precio. Se hace imperativo estudiar una legislación adecuada que prevea la expropiación de tales fundos o su gravamen con altos impuestos. Cabe señalar que en tales casos no sería procedente la expropiación al precio del mercado libre de tierras sino a una valorización inferior que dependiera del grado de abandono, de la inflación reinante, etc.

Elevación de la productividad unitaria.—

La productividad de la tierra depende fundamentalmente de tres tipos de factores: a) la energía y actividad de quien la trabaja, b) conocimientos técnicos, equipo y respaldo financiero, c) la calidad de la tierra.

Lo primero, la energía y actividad del agricultor, no son en el caso peruano todo lo óptimas que debieran. Estadísticamente podría demostrarse que el agricultor peruano —y el de los países subdesarrollados en general— sufren una merma en su capacidad de trabajo íntimamente asociada al estado de subnutrición crónica en que viven.

El campesino peruano se mantiene con cifras de calorías que oscilan entre 1300 y 1800 según diversas estimaciones y alrededor de 50 grs. de proteínas diarios. La falta de energía, pereza, ausencia de ambición, imprevisión ante el futuro, incluso la melancolía y tristeza de nuestros indígenas, están perfectamente descritos como derivados del déficit nutricional crónico. La mala alimentación es a su vez resultante de la baja producción de la tierra y la penuria económica general y de ese modo se cierra un círculo vicioso. Además en la sierra la desnutrición es disfrazada y mantenida por el uso inveterado de la coca, la cual también contribuye por sus acciones en la esfera psíquica al marasmo en que viven grandes núcleos de la población.

Por otra parte la elevación del dinamismo del agricultor requiere que su iniciativa e interés sean estimulados por el aliciente de una justa remuneración lo cual a su vez depende de un eficiente sistema de mercadeo. Es ampliamente conocido el sinnúmero de trabas que encuentran los pequeños agricultores en el sistema de comercialización de los productos alimenticios, bajo la forma de comisiones exclusivistas, intermediarios forzosos, cuotas, etc., etc.

La educación técnica del agricultor empírico puede ofrecer muchos éxitos siempre y cuando se la administre con tino y por personas realmente competentes. Dos fenómenos desalentadores hemos podido constatar frecuentemente; el uno es el hallazgo de campos pertenecientes a escuelas experimentales en condiciones

francamente inferiores a cultivos próximos de agricultores empíricos. Naturalmente que tales hechos hacen perder a los campesinos toda confianza en los representantes gubernamentales en esta materia. Otro fenómeno frecuente es la escasa iniciativa de los instructores para adaptarse a las circunstancias especiales del medio en que trabajan. Muchas veces se pretende aplicar sólo los esquemas óptimos -con excesivo desembolso en insecticidas o fertilizantes, resultando a la larga si bien una mayor producción absoluta, también un balance financiero negativo.

Sería innumerable la serie de errores cometidos, canales abandonados por mal contruidos, irrigaciones inutilizadas por falta de un previo estudio de los suelos, etc. Cada uno de estos casos ha dejado una amarga secuela de desconfianza y descorazonamiento en nuestros campesinos indígenas que en un primer momento confiaron mucho en la ayuda que recibirían. Por supuesto que estos casos no son la generalidad, pero con todo constituyen una proporción culpablemente alta.

El suministro de abono, insecticidas y herbicidas es fundamental para las empobrecidas tierras del agro peruano, pero resultan demasiado caros para el agricultor de la sierra. Son artículos de primera necesidad cuyo suministro a los campesinos no puede dejarse sometido al libre juego de los negocios de las casas comerciales. Algunos tipos de abonos caros han sido introducidos por una extensa propaganda comercial sin ser precisamente los más convenientes para determinados suelos. Además estos fertilizantes importados llegan a través de importadores y representantes muy encarecidos hasta el apartado y pobre agricultor de la sierra. Tal vez debiera considerarse alguna forma de empresa estatal que elija unos cuantos productos de adecuadas características, los adquiera en grandes cantidades a precios especiales y los venda a buenos precios a los agricultores andinos que más los necesiten.

Tampoco debe olvidarse una política crediticia sobre bases más reales y procedimientos menos engorrosos que los de los actuales bancos estatales que tienen como función específica este servicio.

En cuanto a la maquinaria agrícola no debe introducirse sino en determinados casos y con cautela por la desocupación que pro-

duce. Su introducción en la sierra se ve limitada por la superpoblación del campesinado y además por el escaso tamaño de las parcelas y el relieve accidentado del terreno. El problema del tamaño de los fundos podría obviarse mediante cooperativas para el uso de las máquinas, pero la desocupación producida no se puede remediar sino mediante la industrialización simultánea. Donde la maquinaria si puede ser de sumo valor es en las tierras de colonización de la ceja de montaña donde la escasez de mano de obra es un problema capital.

4.—Disminución de la superpoblación campesina.—

La disminución de la población agricultora es un paso fundamental en la solución del problema agrario. En el Perú cada obrero agricultor solo atiende a 1.3 hectáreas es decir apenas poco más de lo que debiera haber en promedio por habitante (en U. S. A. atiende a 17.4 hectáreas). Esta superpoblación campesina está naturalmente relacionada con el minifundismo. Esto significa en última instancia que una tierra escasa tiene que dar de vivir a mucha gente y por tanto no quedarán suficientes utilidades que puedan ahorrarse para formar capitales futuros o introducirse mejoras. La superpoblación agricultora cierra otro círculo vicioso con la baja productiva unitaria.

La disminución de tal superpoblación supone en primer lugar las medidas ya enunciadas: ampliación de las tierras de cultivo y disminución del latifundismo y minifundismo hoy existentes. Pero fundamentalmente deberá propiciarse la industrialización y la formación de urbes interiores. Actualmente las urbes del interior del país —con escasa y limitadas excepciones— languidecen faltas de vida, y nadie ignora que el desarrollo industrial aún embrionario se circunscribe a la zona metropolitana. El fomento del desarrollo de urbes interiores y su simultánea industrialización conducirá a la explotación de otras fuentes de riqueza y permitirá el drenaje de campesinos del agro superpoblado. La gran mayoría de los núcleos urbanos del interior son pobres y de tipo comercial. La manera de fomentar el desarrollo urbano e industrial en el interior depende básicamente de los alicientes que se ofrezcan a los em-

presarios mediante legislación, tributaciones y préstamos de los bancos estatales que favorezcan las inversiones manufactureras en tal o cual ciudad o zona que específicamente sea de interés desarrollar.

La forma ideal de desarrollo industrial en áreas industrialmente vírgenes pero superpobladas puede ser la de "trading state" con planeamiento cuidadoso de unos cuantos grandes rubros manufactureros relacionados entre sí, de las fuentes de energía y los mercados. La prioridad en las manufacturas posiblemente sea en este orden: a) que puedan sustituir a las importaciones, b) que puedan exportarse, c) productos alimenticios.

5.—Elevación del nivel de vida del agricultor.—

Se puede decir que la elevación del nivel de vida del agricultor es al mismo tiempo uno de los objetivos básicos en la solución del problema agrario, y la resultante de los puntos anteriores señalados. Cabría agregar que la mayor parte de los campesinos sufren la falta de una serie de servicios comunales indispensables tales como información, atención médica, comodidades elementales en la vida doméstica, oficina y agencias de organizaciones públicas y privadas, etc. Todos estos servicios que los englobamos bajo el común denominador de comunales —sin serlo estrictamente— no se han logrado establecer aún en los núcleos del interior, entre otras razones porque el movimiento de público es muy limitado aún en capitales de provincias. No se han agotado los planes para suplir estos servicios y además su mejoría tiene que ser paralela al desarrollo de las urbes interiores.

6.—Mejora de los sistemas de comercialización.—

Los sistemas de comercialización que poseemos son pésimos y afectan fundamentalmente al pequeño agricultor que siembra productos de panllevar. En su solución están implicados diversos factores. En primer lugar caminos o vía de salida adecuados, en segundo lugar sistemas de información de precios y mercados que pueda llegar a todo agricultor. Luego la corrección de los merca-

dos de compra y venta. La proliferación de intermediarios inútiles tienen su fundamento principalmente en las distancias idiomáticas y psicológicas entre distintos pobladores que forman verdaderos escalones en el intermediarismo: el agricultor de la apartada provincia, el comprador viajero mestizo que domina el quechua y castellano, los compradores de las capitales de departamento, en algunos casos todavía se agregan otros eslabones más a la cadena. En las ciudades importantes los mercados están sometidos a una corrupción tremenda con poderosos intereses de por medio. En conexión con el problema de los mercados está el problema de almacenaje muy mal resuelto entre nosotros.

7.—El bajo nivel de vida de la población general.—

La escasa capacidad adquisitiva de la población general, significa que el mercado potencial de alimentos está muy lejos del mercado actual. Las necesidades teóricas son muy superiores a las posibilidades adquisitivas de la población, de manera que la producción del campo está limitada muy por debajo de las cifras ideales. Esto está a su vez muy conectado con las enormes diferencias en la riqueza de los pobladores. Los sectores acaudalados de la población invierten el exceso de sus ingresos en productos suntuarios, por lo general importados, mientras que si ese exceso de dinero estuviese en manos de los sectores menos favorecidos se invertiría en alimentos, lo cual elevaría hasta su nivel natural el consumo de productos del campo, forzándose de esa manera la producción agropecuaria. De manera que es imprescindible dentro del desarrollo de la riqueza pues para que los círculos viciosos puedan ser rotos en forma permanente, deberán ser interrumpidos en forma simultánea.