

ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO
Y REFORMAS ESTRUCTURALES



grade

**ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO
Y REFORMAS ESTRUCTURALES**

LOS MERCADOS DE CAPITALES EN EL PERU Y
LA NECESIDAD DE UN DESARROLLO FINANCIERO INTEGRAL
Miguel Palomino

LA REFORMA DEL MERCADO DE TIERRAS EN EL PERU:
ALGUNAS REFLEXIONES
Javier Escobal

LA "REMERCADIZACION" DE LAS EMPRESAS ESTATALES:
APUNTES PARA UNA REFORMA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL
DEL ESTADO EN EL PERU
Augusto Alvarez

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL REGIMEN
DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PERU
Carlos Paredes, Renzo Rossini,
Roberto Abusada, Martha Rodríguez

ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO DE MEDIANO PLAZO
PARA LA ECONOMIA PERUANA
Miguel Palomino, Felipe Ortiz de Zevallos
César Ferrari, Alberto Pascó-Font

Febrero 1991
GRADE

Notas para el Debate/4

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Febrero 1991

Supervisión de estilo y edición: José Peláez Cáceres

A través de las publicaciones de la serie Notas para el Debate, el Grupo de Análisis para el Desarrollo —GRADE— busca difundir los resultados de algunas de sus actividades, como seminarios o conferencias, o productos preliminares de sus estudios. Su propósito es contribuir a la discusión pública sobre alternativas de política económica y social, desde la perspectiva de quienes vienen investigando y reflexionando sobre estos temas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el punto de vista de GRADE, ni el de las instituciones a las que pertenecen.

CONTENIDO

PRESENTACION	7
LOS MERCADOS DE CAPITAL EN EL PERU Y LA NECESIDAD DE UN DESARROLLO FINANCIERO INTEGRAL Miguel Palomino	11
LA REFORMA DEL MERCADO DE TIERRAS EN EL PERU: ALGUNAS REFLEXIONES Javier Escobal	29
LA "REMERCADIZACION" DE LAS EMPRESAS ESTATALES: APUNTES PARA UNA REFORMA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO EN EL PERU Augusto Alvarez	43
ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DEL REGIMEN DE COMERCIO EXTERIOR EN EL PERU Carlos Paredes, Renzo Rossini, Roberto Abusada, Martha Rodríguez	59
ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO DE MEDIANO PLAZO PARA LA ECONOMIA PERUANA Miguel Palomino, Felipe Ortiz de Zevallos, César Ferrari, Alberto Pascó-Font	69

PRESENTACION

Hace más de década y media que la economía peruana enfrenta una crisis alrededor de la cual se han concentrado casi todos los esfuerzos de corto plazo, obligando a descuidar los llamados problemas **estructurales**. Sin embargo, esta concentración compulsiva en las dificultades inmediatas ha sido por lo general infructuosa. La reiteración del fracaso invita, pues, a pensar que sólo una modificación profunda del actual modo de operar de la economía peruana puede garantizar una solución perdurable. Ello implica aceptar que la hiperinflación, la crisis en el sector externo y el desempleo no resultan de causas coyunturales sino más bien de la existencia de mercados altamente imperfectos -e incluso inexistentes-, de una regulación inadecuada en las distintas áreas de la economía, de un ordenamiento impropio en la forma de operar de los agentes económicos, del predominio de intereses de grupos particulares sobre los de la sociedad en su conjunto, y de una injusta distribución de la riqueza y del ingreso.

Desde agosto de 1990 se viene aplicando en el Perú un severo programa de estabilización, el énesimo de su tipo. A pesar de las múltiples dificultades que aún subsisten y de los errores que todavía no se subsanan, no puede negarse que algo se ha avanzado. No obstante, no puede dejarse de considerar que el costo social de este esfuerzo viene siendo altísimo, tanto que serían imprevisibles las consecuencias de un nuevo fracaso. Por ende, quienes tienen a su cargo la conducción de la economía peruana deben manejar con un cuidado extremo la evolución futura del programa.

El riesgo más alto consiste precisamente en postergar o dejar de lado la solución a los problemas de fondo. El tratamiento de éstos no es un paso posterior a la finalización de la crisis ni está necesariamente condicionado a la solución previa de los problemas inmediatos; es más, el correcto ordenamiento del proceso exige de hecho la aplicación de algunas reformas en el muy corto plazo, como requisito para lograr la estabilización.

Estas reformas son de muy diverso tipo, pero todas deben apuntar a un mismo objetivo: hacer eficiente, en el sentido más amplio del término, el funcionamiento de la economía peruana. Esta noción de eficiencia, obviamente, depende de los objetivos que la sociedad establezca, y se cristalizará en tanto exista firmeza y continuidad en su búsqueda. Existe consenso en que debería abarcar criterios tales como la desaparición de distorsiones, la eliminación del carácter monopólico o monopsónico de muchos mercados, el uso más apropiado de los recursos disponibles, la distribución de funciones entre los agentes económicos de acuerdo a sus capacidades, la igualdad de oportunidades para todos, la drástica disminución en la concentración de la riqueza, etc.

Ante la necesidad de un inmediato inicio del tratamiento de los problemas de mediano y largo plazo, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) ha creído conveniente impulsar el debate nacional sobre este tema, presentando propuestas elaboradas por algunos de sus investigadores, que pueden servir de pautas para el diseño final de las reformas. Por ello, se reúnen aquí cinco documentos de muy diverso carácter, pero todos referidos a un tema convergente: el crecimiento de mediano plazo de la economía peruana y sus requerimientos. Ninguno de ellos constituye una acabada versión sobre el tema que discute; son más bien textos exploratorios, en algunos casos, reflexiones en otros casos, y hasta resúmenes de conferencias que GRADE ha hecho sobre el particular.

El primer documento, preparado por Miguel Palomino, está referido al mercado de capitales en su función de propulsor del crecimiento, es decir, en tanto mecanismo eficaz de canalización del ahorro a la inversión. En él se hace un diagnóstico de las razones por las que los mercados de capitales no bancarios están poco desarrollados en el Perú, en especial el mercado bursátil. El objetivo final del documento es hacer una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la eficiencia de los mercados de capitales en la asignación intertemporal de recursos.

El segundo documento está constituido por algunas reflexiones de Javier Escobal acerca de la forma en que debe ser encarada una reforma del mercado de tierras en el Perú. Luego de un breve diagnóstico de la situación y la problemática de dicho mercado en cada una de las regiones del país, se sugieren algunos lineamientos de política para activar este mercado, que incluyen la consolidación del proceso de asignación de los derechos de propiedad y el fortalecimiento del mercado de capitales, como una forma de ampliar el acceso a quienes no poseen recursos financieros, evitando así la concentración de la propiedad. Obviamente, la propuesta diferencia las recomendaciones según la realidad de cada región.

El tercer documento, elaborado por Augusto Alvarez, se ocupa de la actividad empresarial del Estado peruano. En él se propone una redefinición del papel que el Estado cumple actualmente en la economía, orientada a reducir su participación en la actividad empresarial y, en especial, a articular esa participación con los mecanismos del mercado. Se propone iniciar un proceso de privatización de todas las empresas estatales -privatización que puede hacerse por una transferencia directa de la propiedad al sector privado o mediante la privatización o "remercadización" de la gestión-, en tanto, afirma el autor, eso haría su operación más eficiente.

El cuarto documento recoge la exposición y la posterior discusión sobre el tema de la reforma del régimen de comercio exterior, llevadas a cabo en el marco de la presentación del programa de estabilización y crecimiento para el Perú desarrollado conjuntamente por investigadores de GRADE y del Brookings Institution. Dicha presentación se hizo en Lima, los días 18 y 19 de junio de 1990. Los expositores en el área del comercio exterior fueron Carlos Paredes y Renzo Rossini, miembros del equipo de investigación que desarrolló el proyecto, y el panel de comentaristas lo conformaron Roberto Abusada y Martha Rodríguez.

En la exposición se propone una modificación profunda del régimen de comercio exterior peruano. En principio, plantea la necesidad de abrir el mercado interno al libre comercio para que

los precios relativos de la economía puedan superar sus enormes distorsiones actuales, ayudando así al proceso de estabilización. Para ello recomienda eliminar de inmediato todas las barreras paraarancelarias a la importación y una reducción del espectro arancelario a un rango entre 10 y 50%. Esta simplificación, según los autores de la propuesta, apoyará también la mejora de la recaudación fiscal. En una segunda etapa, el programa propone una homogenización paulatina y programada de los aranceles, hasta llegar, en un plazo de 30 meses, a un arancel único de 20%. En cuanto a las exportaciones, se plantea eliminar el actual sistema de promoción, que ya no sería necesario pues la competitividad de la actividad exportadora estaría protegida por la política cambiaria.

El último documento contiene la exposición y los comentarios sobre una estrategia de crecimiento de mediano plazo para la economía peruana, realizados en el marco de la presentación del programa de estabilización y crecimiento para el Perú mencionado anteriormente. La exposición de la estrategia de crecimiento corrió a cargo de Miguel Palomino, miembro del equipo de investigación que desarrolló el proyecto, y el panel de comentaristas estuvo conformado por Felipe Ortiz de Zevallos, César Ferrari y Alberto Pascó-Font.

En síntesis, dicha estrategia apunta a dinamizar la actividad productiva, asegurando una asignación eficiente de recursos, un entorno macroeconómico estable, la generación de empleo adecuado y suficiente, la eliminación de la pobreza extrema y la distribución más justa del ingreso entre todos los agentes productivos. Para ello propone una elevación del nivel de inversión a 22% del PBI, una renegociación de la deuda externa que incluya la reducción de ésta al 50% de su valor actual, una redefinición en el papel que cumple el Estado en la economía, el fortalecimiento del mercado como mecanismo asignador de recursos y reformas en el plano fiscal, financiero, cambiario y comercial.

Todos los artículos incluidos en este número de Notas par el Debate son producto directo o indirecto de los estudios que se realizan en el área de Análisis de Política Económica de GRADE.

Los investigadores que trabajan en esa área desean agradecer muy particularmente el apoyo financiero brindado en los últimos años por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), CONFIEP,

Cooperación Técnica Suiza (COTESU) y la Fundación Ebert. Agradecen también el aporte de sus colegas de otros centros de investigación, en particular de los del Consorcio de Investigación Económica, siempre dispuestos a revisar y consultar los resultados de su labor.

LA REFORMA DEL MERCADO DE TIERRAS EN EL PERU: ALGUNAS REFLEXIONES

Javier Escobal

1. Introducción

Hasta 1969, la agricultura peruana se caracterizó por el predominio del latifundio. En ese entonces, 75% de las tierras agrícolas pertenecían a las grandes haciendas; la pequeña propiedad -minifundios y unidades familiares-, pese a englobar a casi el 96% del total de unidades agropecuarias, controlaba apenas el 11% de las tierras. A su vez, la mediana propiedad tenía bajo su control poco más del 5% de este recurso y las comunidades campesinas menos del 9%.

La Reforma Agraria llevada a cabo entre 1969 y 1975 implicó una serie de cambios en la propiedad y la gestión productiva en el agro peruano, pero dichos cambios resolvieron sólo transitoriamente el problema de la escasez de tierras en relación a las necesidades productivas. La evolución reciente de la economía nacional y la agudización de algunos conflictos sociales (cuyo reflejo es la profundización del fenómeno subversivo) han generado una nueva problemática y consolidado nuevos procesos en las distintas regiones del país -por ejemplo, la parcelación de las cooperativas costeñas-, cuyo conocimiento es esencial para entender cómo opera el mercado de tierras peruano y para elaborar propuestas que mejoren su funcionamiento.

Este documento busca precisamente discutir la problemática del mercado de tierras en el Perú, analizando sus particularidades regionales. El propósito final es sugerir algunas alternativas para un desarrollo equilibrado de mediano y largo plazo.

2. Dotación de tierras

Del conjunto de recursos renovables que posee el país, el suelo es probablemente el más escaso: sólo 7.6 millones de hectáreas -menos

del 6% del territorio nacional- tienen alguna potencialidad agropecuaria. De ese total, sólo 2.7 millones de hectáreas se encontraban bajo cultivo a mediados de la década pasada, mientras que los 4.9 millones restantes eran tierras bajo descanso, con problemas de drenaje o salinidad, o de calidad insuficiente para finalmente dedicarlas a producir (Zamora 1986). La situación a inicios de la década de los noventa, en términos generales, no ha variado sustancialmente.

Junto a la escasez de tierras cultivables, caracteriza también al Perú una marcada heterogeneidad en la calidad de este recurso entre regiones, heterogeneidad que difícilmente se puede observar en otros países. En efecto, pese a que la Costa sólo posee el 25% de las áreas bajo cultivo, produce más del 38% del valor bruto de producción agrícola (VBPA). En contraste, las tierras ubicadas en la Sierra (47% del total disponible) contribuyen con menos del 31% del VBPA. La contribución de la Selva al VBPA es un poco mayor, pero hay que tener en cuenta que su extensión cultivada escasamente sobrepasa la mitad del área cultivada en la Sierra.

Estas diferencias en la productividad de la tierra para uso agropecuario están asociadas al acceso oportuno al recurso agua: sólo un tercio de la superficie cultivada está bajo el régimen de riego, y es precisamente este territorio el que produce el 52.5% del VBPA. En resumen, el Perú se caracteriza por poseer tierra en cantidades muy limitadas y además de calidad sumamente variable.

El rápido crecimiento poblacional experimentado por el Perú en las últimas décadas ha elevado sistemáticamente la demanda por el recurso tierra, dada su condición de insumo para la producción de alimentos. Esta presión, que la Reforma Agraria solucionó en su momento¹, ha

1. Entre 1961 y 1979 se expandió la frontera agrícola en casi 500,000 hectáreas, tanto en la Costa como en la Selva, gracias

recrudecido en la última década a pesar del proceso migratorio del campo a las ciudades - que lo ha aliviado en alguna medida. En la Sierra y en la Selva, la dotación de hectáreas estandarizadas² per cápita ha disminuido, lo que refleja un grave problema de escasez de tierras productivas (ver Cuadros 1, 2 y 3).

En cuanto a la dimensión de las unidades productivas, quince años después de la Reforma Agraria, la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENahr 1984) reveló que el 84.7% de las explotaciones agropecuarias (1.3 millones de unidades) podían considerarse pequeña propiedad³. Esta menor participación de la pequeña propiedad en el total de explotaciones agropecuarias respecto a la situación imperante antes de la Reforma (recuérdese que en 1969 la cifra correspondiente era 96%), debida a una disminución de 28.4% en el número de minifundios⁴, se vio correspondida por un aumento en la tierra poseída por estas unidades: éstas abarcaban en 1984 cerca de la mitad de las tierras de

Cuadro 1
DISTRIBUCION DE LA POBLACION RURAL
POR REGIONES

	Costa	Sierra	Selva
1940	957,603	2,855,065	198,166
1961	1,315,833	3,536,212	356,523
1972	1,251,782	3,746,820	481,111
1979	1,276,618	3,952,430	583,273
1981	1,283,804	4,013,221	616,262

* La población para 1940, 1961, 1972 y 1981 es la que señalan los censos del mismo año; la población de 1979 resulta de asumir una tasa de crecimiento poblacional constante para cada región para el periodo 1972-1981.

Fuente: Webb y Lamas (1987).

Cuadro 2
SUPERFICIE CULTIVABLE
(Has. estandarizadas)

	Costa	Sierra	Selva
1961	592,712.7	752,252.7	228,404.6
1972	775,157.6	705,972.1	190,352.3
1979	816,187.7	654,330.4	235,642.0

*Incluye tierras con cultivos transitorios, permanentes, forestales, pastos, tierras en desocupación, en barbecho y en descanso.

**Las cifras de 1979 incluyen tierras desocupadas, en barbecho y en descanso para 1972.

Fuente: Webb y Lamas (1987)

Cuadro 3
SUPERFICIE CULTIVABLE POR POBLADOR
RURAL
(Coeficiente Has. estandar/ pob. rural)

	Costa	Sierra	Selva
1961	0.45	0.21	0.64
1972	0.62	0.19	0.40
1979	0.64	0.17	0.38

Fuente: cuadros 1 y 2.

cultivo (en vez de 11%, como era antes de la Reforma). Por otro lado, se observa un crecimiento importante (54%) en las unidades consideradas mediana propiedad⁵ (ver Cuadro 4).

La ENahr de 1984 brinda información muy útil para la comprensión del régimen de tenencia de la tierra en el Perú. Según dicha

a la puesta en marcha de varios proyectos de irrigación en la Costa y al incremento en la utilización de tierras de secano en la Selva Alta.

2. Tierras del mismo tipo y calidad. Los coeficientes son los utilizados por Caballero y Alvarez (1980).
3. Se define como pequeña propiedad a las unidades con una extensión menor a las 10 hectáreas.
4. Propiedades menores a una hectárea.
5. Propiedades de una extensión entre 10 y 50 hectáreas.

Cuadro 4
NUMERO DE EXPLOTACIONES AGRICOLAS (EA) SEGUN CATEGORIAS
POR TAMAÑO EN 1972 Y 1984

EA según tamaño	1972		1984		Variación
	número EA	%	número EA	%	84/72
Menos de 1 Ha.	483,350	34.8%	346,243	22.5%	-28.4%
1 - 1.99 Has.	260,698	18.8%	356,245	23.1%	36.7%
2 - 4.99 Has.	339,727	24.4%	394,057	25.6%	16.0%
5 - 9.99 Has.	153,141	11.0%	208,107	13.5%	35.9%
10 - 19.99 Has.	78,699	5.7%	105,240	6.8%	33.7%
20 - 49.99 Has.	46,684	3.4%	86,294	5.6%	84.8%
50 Has. y más	28,025	2.0%	44,706	2.9%	59.5%
Sub - total	1,390,324	100.0%	1,540,892	100.0%	
EA sin tierra	588		32,856		
TOTAL	1,390,912		1,573,748		

Fuente: Eguren (1987)

encuesta, la mayoría de explotaciones agropecuarias están bajo regímenes de tenencia simple (propietario con título, propietario sin título, arrendatario, comunero y otras formas); en sólo algunas unidades existen formas mixtas, que implican la coexistencia de varios regímenes de tenencia en una sola unidad (ver Cuadros 5 y 6). Por otro lado, si se revisa la estructura de tenencia de la tierra por regiones, se observa en la Sierra una generalizada tendencia a la fragmentación de la propiedad en dos o más parcelas, especialmente en los minifundios y entre los pequeños propietarios, lo que no sucede en la Costa y la Selva (ver Cuadro 7).

3. Efectos de la Reforma Agraria

La intervención estatal ha sido un factor determinante en la evolución del mercado de tierras en el Perú, tanto en lo que respecta a la estructura de tenencia como a las formas de organización que han asumido las unidades productivas. En efecto, mediante la Reforma Agraria el Estado implantó un modelo agrario que desterró el tradicional latifundio, pero que mantuvo a la gran unidad productiva como el eje central del desarrollo agropecuario: las Coope-

rativas Agrarias de Producción (CAPs) en la Costa y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) en la Sierra, reemplazaron a las grandes haciendas como forma de organización.

La Reforma Agraria tuvo como campo de acción principalmente a las regiones de la Costa y la Sierra, en las cuales se encontraba concentrada la tierra de uso agropecuario en esa época. La necesaria expropiación y redistribución de las tierras, sin embargo, no fue seguida por un plan de desarrollo de mediano o largo plazo, coherente con la nueva estructura planteada. Los posteriores gobiernos tampoco llegaron a realizar reformas sustanciales ni plantearon un proyecto integral para el sector.

La distribución de las tierras y la creación de las CAPs y las SAIS efectuadas mediante la Reforma Agraria, se hicieron exclusivamente en base a criterios de naturaleza política y técnica. El criterio de economías de escala que sustentó este proceso, coherente en el nivel técnico, no tuvo en cuenta las consideraciones sociales que particularizan el modo de operación de los agricultores en cada región. En la Costa nunca se planteó dividir las unidades productivas expropiadas, como parece hubiera sido conveniente;

Cuadro 5
REGIMEN DE TENENCIA POR REGIONES Y SEGUN EL TAMAÑO DE LAS EXPLOTACIONES
AGROPECUARIAS

	TOTAL EA con tierras	SUPERFICIE en Has	REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA (%) 1/									
			Prop.con título		Prop sin título		Arrendatario		Comunero		Otro	
			# EA	Sup. Has	# EA	Sup. Has	# EA	Sup. Has	# EA	Sup. Has	# EA	Sup. Has
Costa	165,032	572,093.1	51.0%	61.4%	41.5%	30.1%	3.6%	1.6%	5.4%	4.3%	8.0%	2.6%
menos de 1 Ha	55,030	23,035.9	38.1%	38.2%	47.1%	40.4%	3.1%	3.6%	3.0%	3.8%	13.6%	14.0%
1 a 1.99 Has	27,989	36,153.9	54.2%	54.2%	32.2%	30.0%	3.8%	2.8%	9.6%	8.9%	5.5%	4.1%
2 a 4.99 Has	45,504	146,331.3	53.5%	53.0%	40.3%	36.7%	4.0%	1.8%	5.3%	3.9%	6.1%	4.6%
5 a 9.99 Has	25,335	160,947.9	58.4%	51.2%	46.7%	40.8%	4.8%	2.6%	5.8%	4.2%	4.3%	1.2%
10 a 19.99 Has	8,708	112,051.8	74.4%	69.0%	33.9%	22.5%	1.3%	0.3%	7.8%	7.2%	4.3%	1.0%
20 a 49.99 Has	2,222	76,689.3	96.4%	92.0%	14.3%	8.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
50 y más Has	244	16,883.0	100.0%	90.5%	13.1%	9.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Sierra	1,057,176	9,747,966.9	51.9%	64.6%	47.3%	29.7%	2.6%	0.6%	16.4%	2.4%	9.5%	2.7%
menos de 1 Ha	283,651	1,431,155.4	46.7%	43.4%	46.2%	35.8%	2.4%	1.8%	21.1%	16.3%	11.2%	2.7%
1 a 1.99 Has	289,645	373,024.4	51.7%	45.9%	44.7%	36.9%	2.1%	0.7%	18.1%	12.8%	6.9%	3.6%
2 a 4.99 Has	266,810	773,134.9	51.3%	45.0%	49.0%	41.1%	0.9%	1.0%	16.0%	10.2%	7.2%	2.6%
5 a 9.99 Has	115,547	770,087.7	53.5%	39.6%	56.4%	44.7%	6.2%	1.9%	12.6%	6.3%	16.3%	7.5%
10 a 19.99 Has	43,879	594,220.0	59.0%	44.0%	54.7%	39.8%	2.1%	1.3%	6.1%	2.9%	14.0%	12.1%
20 a 49.99 Has	30,540	813,711.9	74.5%	66.5%	26.2%	18.3%	8.7%	3.1%	1.5%	1.7%	11.4%	10.5%
50 y más Has	27,104	6,280,632.6	71.7%	73.4%	41.9%	26.4%	3.4%	0.0%	0.6%	0.0%	3.8%	0.2%
Selva	318,684	4,373,275.9	21.8%	29.5%	67.5%	63.7%	1.6%	0.2%	6.8%	3.0%	10.0%	3.6%
menos de 1 Ha	7,562	3,559.3	3.8%	4.1%	56.6%	62.0%	9.4%	5.8%	18.6%	15.6%	15.7%	12.4%
1 a 1.99 Has	38,612	49,730.0	9.0%	8.5%	70.7%	70.8%	1.5%	1.0%	7.6%	7.5%	13.5%	12.2%
2 a 4.99 Has	81,742	230,674.2	11.5%	11.5%	66.7%	65.3%	2.2%	1.7%	9.1%	9.6%	14.3%	12.0%
5 a 9.99 Has	67,226	428,600.3	27.5%	23.7%	61.8%	59.5%	0.2%	0.2%	7.1%	6.5%	11.6%	10.1%
10 a 19.99 Has	52,653	687,931.6	32.8%	30.5%	64.7%	57.8%	2.3%	0.3%	7.6%	6.4%	7.6%	4.9%
20 a 49.99 Has	53,532	1,446,353.6	27.4%	26.1%	75.1%	69.4%	0.9%	0.0%	1.3%	1.4%	3.4%	3.0%
50 y más Has	17,357	1,726,426.9	33.7%	36.5%	75.5%	61.8%	0.1%	0.0%	2.3%	1.1%	1.6%	0.6%

1/ La suma de los porcentajes no es necesariamente igual al 100 % ya que una EA puede tener diferentes regímenes de tenencia de la tierra.
Fuente: ENAHR. Resultados Definitivos. Dic. 1986

Cuadro 6
TOTAL DE EA Y DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MISMA POR TAMAÑOS Y REGIONES

TOTAL DE EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS (EA)

	menos de 1 Ha	1 Ha a 1.99 Has	2 Has a 4.99 Has	5 Has a 9.99 Has	10 Has a 19.99 Has	20 Has a 49.99 Has	50 y más Has	EA sin tierras	Total EA ENAHR
Costa	55,081	28,044	45,509	25,357	8,732	2,183	168	2,855	167,929
Sierra	284,053	289,597	266,334	115,556	43,483	30,438	27,177	30,438	1,087,077
Selva	7,650	38,568	81,598	67,255	52,592	53,549	17,212	319	318,742
República	346,784	356,209	393,441	208,168	104,808	86,170	44,557	33,612	1,573,748

DISTRIBUCION PORCENTUAL

	menos de 1 Ha	1 Ha a 1.99 Has	2 Has a 4.99 Has	5 Has a 9.99 Has	10 Has a 19.99 Has	20 Has a 49.99 Has	50 y más Has	EA sin tierras	Total EA ENAHR
Costa	32.8	16.7	27.1	15.1	5.2	1.3	0.1	1.7	100
Sierra	26.13	26.64	24.5	10.63	4	2.8	2.5	2.8	100
Selva	2.41	12.14	25.6	21.13	16.5	16.8	5.42	0	100
República	22.04	22.63	25.00	13.23	6.66	5.48	2.83	2.14	100

Fuente: ENAHR

Cuadro 7
TOTAL DE EA Y DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS MISMAS POR NUMERO DE PARCELAS QUE LAS COMPONEN

	menos de 1 Ha	1 Ha a 1.99 Has	2 Has a 4.99 Has	5 Has a 9.99 Has	10 Has a 19.99 Has	20 Has a 49.99 Has	50 y más Has	EA sin tierras
TOTAL EA Costa	55,030	27,989	45,504	25,335	8,708	2,222	244	2,897
con 1 parcela	71.1	67.8	53.9	55.3	63.3	65.2	87.3	
con 2 parcelas	9.4	13.6	22.0	33.2	17.9	20.5	13.1	
con 3 parcelas	8.1	7.2	10.0	4.6	13.0	10.1	0.0	
con 4 parcelas	8.0	2.1	9.4	3.6	1.3	2.5	0.0	
con 5 parcelas	1.0	0.6	1.1	1.6	1.1	1.7	0.0	
con 6-10	2.3	8.8	3.6	1.7	3.4	0.0	0.0	
con 11 y más	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
TOTAL EA Sierra	283,651	289,645	266,810	115,947	43,879	30,540	27,104	29,900
con 1 parcela	16.1	14.9	23.1	23.9	25.3	35.0	61.0	
con 2 parcelas	14.3	20.6	15.4	20.9	30.7	33.8	20.1	
con 3 parcelas	16.2	9.1	6.8	17.4	11.3	12.3	3.7	
con 4 parcelas	10.8	10.6	11.9	8.8	6.1	2.2	5.2	
con 5 parcelas	8.3	9.7	6.6	4.7	6.7	7.6	0.0	
con 6-10	19.8	23.1	16.1	10.9	19.9	8.3	4.2	
con 11 y más	14.4	11.9	20.2	13.5		0.7	5.8	
TOTAL EA Selva	7,562	38,612	81,742	67,226	52,653	53,532	17,357	59
con 1 parcela	74.3	55.7	54.7	58.3	62.0	60.1	53.0	
con 2 parcelas	21.6	38.6	33.2	26.3	20.8	25.4	21.4	
con 3 parcelas	1.9	3.3	9.6	7.7	13.6	11.6	19.0	
con 4 parcelas	1.9	2.5	2.0	7.0	2.2	2.9	5.7	
con 5 parcelas			0.3	0.1	0.6	0.0	0.0	
con 6-10			0.2	0.6	0.7	0.1	0.8	
con 11 y más								

Fuente: ENAHR.

inclusive, el tamaño de las cooperativas fue mayor, pues resultaron de la integración de varias ex haciendas. En la Sierra también se intentó implantar un modelo cooperativo, pero factores como la atomización de la agricultura, lo arraigado de los vínculos feudales entre el hacendado y los campesinos, y la subsistencia de las comunidades campesinas, dificultaron este proceso de modernización y agrupamiento.

Más aun, las limitaciones y la debilidad de los cambios llevados a cabo por la Reforma pusieron a las cooperativas frente a una serie de problemas internos -organización, manejo empresarial, disciplina- y externos -disponibilidad de crédito, acceso a insumos y a capacitación técnica, precios desfavorables para sus productos, costos de los insumos, mal clima- que al acumularse agravaron la situación de esas or-

ganizaciones, dando lugar a la crisis actual del agro peruano. Uno de los efectos más graves fue el que la estructura de tenencia y de organización resultara artificial e ineficiente, impidiendo que los recursos se destinen a las actividades agrícolas más rentables desde el punto de vista privado y social. Ello devino, en la Costa, en un activo proceso de parcelación, iniciado a fines del decenio de los setenta.

4. La problemática de la Costa

La estructura organizativa implantada en la Costa por la Reforma Agraria fue la cooperativa. Esta estructura generó, como ya se dijo, una serie de problemas en la gestión empresarial. El primero de ellos fue el quiebre de la racionalidad, la estructura y el comportamiento empresa-

rial original de la hacienda, sin haberse implantado un modelo alternativo que en la práctica resultara más eficiente.

Esa ineficiencia tuvo que ver directamente con la falta de capacitación técnicoempresarial de los socios de la cooperativa, que obstaculizó el proceso de toma de decisiones; en el mismo sentido actuó la existencia de dos niveles deliberativos (el Consejo de Administración y la Asamblea). Igual efecto sobre la gestión y la eficiencia de las cooperativas tuvo la exagerada rotación del personal calificado, que llevó a una alta inestabilidad en la gerencia y en el personal técnicoprofesional, derivando finalmente en deserción definitiva.

Sin embargo, el problema más grave y que de alguna manera explica el fracaso del modelo cooperativo, es la incapacidad de superar armónicamente el carácter dual de estas organizaciones. Como se sabe, en las cooperativas agrarias los socios eran a la vez trabajadores y propietarios; sin embargo, al momento de jubilarse, el socio perdía automáticamente todo derecho sobre la empresa, más allá de su pensión. Así, el modelo cooperativo no pudo satisfacer la necesidad de seguridad respecto al ingreso futuro exigida por los agricultores, motivando que éstos buscaran en todo momento maximizar su ingreso salarial, antes que el ingreso empresarial. Al principio, los trabajadores presionaron para que se eleve el ingreso presente, reduciendo así el nivel de capitalización de las cooperativas. Luego redujeron la jornada de trabajo para dedicarse a otras labores remuneradas, subcontratando a trabajadores "eventuales". Finalmente optaron por disponer de los activos de las empresas, generando su descapitalización y quiebra.

4.1. Las parcelaciones

Un contexto permanentemente adverso, por la tendencia al deterioro de sus términos de intercambio (costos cada vez mayores y precios decrecientes), la escasa disponibilidad de crédito y los graves problemas de organización y

gestión discutidos arriba, enfrentaron a los trabajadores de las cooperativas costeñas a tres alternativas: mantener la forma cooperativa, transformarla en sociedad anónima, o iniciar un proceso de parcelación. Mantener la cooperativa exigía tomar medidas que mejoren su organización y gestión, lo que se veía dificultado por la legislación de la Reforma Agraria. De otro lado, y aunque dicha legislación no impedía la transformación en cualquier tipo de organización contemplada en la Ley de Sociedades -por ejemplo, una sociedad anónima-, existían vacíos en el procedimiento, además de un conflicto obvio con lo establecido por la Constitución, que no permite la conducción indirecta del predio.

Quedó entonces como única alternativa la parcelación, fenómeno que se generalizó y agudizó a partir de 1980, cuando la ley de Promoción y Desarrollo del Agro (Decreto Legislativo 02) propuso un modelo de desarrollo agrario en base a pequeñas y medianas propiedades, abriendo así la posibilidad de parcelar la gran propiedad cooperativa. Actualmente se estima que un 80% de las cooperativas se han parcelado⁶ o están en proceso de hacerlo.

El proceso de parcelación se ha realizado de acuerdo a diversas modalidades. En algunos casos la cooperativa ha dejado de existir, parcelándose totalmente las tierras y rematándose instalaciones, maquinarias y ganado. En otros casos, se ha parcelado todas las tierras pero se ha mantenido servicios comunes y mecanismos de gestión y representación asociativos, como las cooperativas agrarias de servicios. También existen casos de parcelación parcial entre los asociados, preservándose una cierta área bajo régimen asociativo y manteniendo servicios comunes. Por último, existen casos donde la cooperativa persiste bajo su forma original, pero ha vendido parte de sus tierras a algunos socios que por este hecho han dejado de pertenecer a la empresa asociativa.

A causa de las parcelaciones, la estructura de propiedad en la Costa está sufriendo cambios que afectan la organización y la producción,

6. Aun cuando muchas no han iniciado los trámites para el cambio de forma empresarial, ya lo han hecho de facto.

y que pueden tener a la larga importantes efectos sociales. Apenas iniciado el proceso de parcelación, se registró una mayor rentabilidad por hectárea -en buena parte debido al entorno macroeconómico favorable de inicios de la década pasada, que permitió que los precios agrícolas mejoraran ligeramente-, pero tal mejora se revirtió al poco tiempo, surgiendo una serie de problemas que reflejan la fragilidad del sistema parcelario como alternativa de mediano y largo plazo para la agricultura costeña.

4.2. Problemas del proceso de parcelación

Como consecuencia del proceso de parcelación, se ha modificado sustantivamente la escala de producción. Ello ha generado una serie de necesidades, como el rediseño de canales de riego, el trazado de linderos y la construcción de caminos de acceso. Por otro lado, la posibilidad de usar sistemas, maquinarias e insumos de alta tecnología se ha visto seriamente limitada; asimismo, los costos de los insumos se han elevado en mayor medida, al convertirse el parcelero en un comprador al menudeo.

También la producción y gestión de las parcelas a cargo de los trabajadores convertidos en propietarios viene enfrentando no pocas dificultades, a raíz de la falta de capacitación de éstos. Como consecuencia de la deficiente comercialización que hacen los parceleros de su producción, por ejemplo, se han multiplicado los mecanismos de intermediación, viéndose así reducida la capacidad negociadora de los parceleros y, por tanto, sus ingresos.

En tanto el proceso de parcelación no elimina la deuda agraria acumulada por las cooperativas, los parceleros empezaron a operar cargando con un fuerte pasivo. Además, una vez hecha la parcelación y por falta de garantías, muchos agricultores perdieron acceso al crédito, amén de la iliquidez que el Banco Agrario ha venido enfrentando como resultado del colapso del sistema de subsidios financieros que el anterior gobierno propulsó. La ininterrumpida restricción en el crédito que se viene dando desde 1988 con la profundización de la crisis económica, se agudiza a medida que crece el número de pequeños agricultores demandantes.

En el área de los servicios sociales las cosas no son menos graves. Los parceleros han perdido el derecho a seguro y jubilación que tenían cuando eran miembros de las cooperativas. También han perdido los servicios comunes que daba la cooperativa -escuelas, centros médicos-, los cuales han revertido al Estado, quien los tiene desatendidos. Finalmente, la parcelación de las tierras en la Costa ha generado la desocupación de los llamados trabajadores eventuales, que en realidad trabajaban en forma permanente en las cooperativas.

A pesar de todos estos problemas, el proceso de parcelación continúa, lo cual hace evidente el rechazo al modelo cooperativo. Por ello, es imperioso plantear modelos alternativos de tenencia de la tierra y de organización que, sin negar la libre determinación de los agricultores, promuevan la eficiencia privada y social en la actividad agrícola costeña.

5. La problemática de la Sierra

Casi el 50% de la tierra cultivable del país está en la Sierra. Sin embargo, por su bajo grado de fertilidad, el deterioro de estos suelos es acelerado, obligando a periodos de descanso cada vez más extensos. Al mismo tiempo, la capacidad de expandir los terrenos cultivables es muy limitada, por lo que la presión demográfica sobre la disponibilidad de tierra en esta zona es no sólo significativa sino creciente, pese al atenuante de la migración.

En la Sierra, las características del mercado de tierras y la forma como han evolucionado los derechos de propiedad son bastante distintas a las de la Costa. La forma original de propiedad de la tierra era comunal. Luego del colapso demográfico generado por la conquista española, las comunidades sobrevivientes dispusieron de terrenos suficientes para asignar a sus miembros el derecho a usufructuar tierras frescas durante un periodo determinado, después del cual dichas tierras entraban en descanso. Tal como sostiene Cotlear, "bajo condiciones de abundancia de tierras, solamente era importante el derecho a cultivar en las tierras comunales. No había incentivos para obtener derechos

sobre parcelas particulares, salvo tal vez para la mejor tierra, cuya cantidad era mucho más limitada” (Cotlear 1989; p. 49).

Sólo cuando se incrementó la intensidad de cultivo de la tierra se desarrollaron los derechos informales sobre la propiedad. En efecto, con el tiempo la fuerte presión del crecimiento poblacional obligó a expandir la frontera agrícola, el periodo de descanso se redujo y surgió la necesidad de establecer derechos especiales sobre parcelas específicas. Cuando la tierra empezó a escasear, los derechos de propiedad pasaron a ser importantes. Sin embargo, el concepto de propiedad no evolucionó hacia una clara distinción entre tierra privada y tierra comunal; más bien, como afirma Cotlear, los derechos de propiedad pasaron por diversas etapas, consolidándose los derechos de usufructo y transferencia. Según Cotlear, “la mayor parte de la tierra privada de las comunidades no ha sido privatizada formalmente; hay pocos documentos legales y no existen registros válidos sobre ella” (Cotlear 1989; p. 48).

El sistema de propiedad en la comunidad combina y sobrepone la propiedad privada con la comunal. Las parcelas cultivadas se consideran de propiedad privada de cada familia, pero tienen ciertas restricciones en su uso, impuestas por la comunidad. Los pastos, en cambio, pertenecen a la comunidad entera. El carácter de la propiedad varía, sin embargo, de acuerdo a la ubicación del terreno en cuestión: en las zonas alejadas del centro de la comunidad, todos los miembros tienen derecho a pastorear su ganado; en las tierras más cercanas, cada familia decide qué y cuándo cultivar, con poca injerencia de la comunidad; en las zonas intermedias, por último, la tierra bajo cultivo es asignada por el lapso de una campaña agrícola (luego de la cosecha y durante el descanso, los derechos de propiedad quedan “en suspenso” y todos los comuneros tienen derecho a utilizar los rastrojos y los pastos de cualquier parcela para alimentar a sus animales).

A partir de la Reforma Agraria las formas de organización agrícola en la Sierra se modificaron sustancialmente. Se formaron las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS),

empresas con la peculiaridad de poder asociar, además de socios-trabajadores individuales, a diversas personas jurídicas como cooperativas y comunidades campesinas aldeñas. Desde su formación, las dimensiones territoriales de la mayor parte de las SAIS fueron considerables: estas empresas asociativas aglutinaron cooperativas y comunidades en extensiones de tierras que superaban fácilmente las 100,000 hectáreas. En general, las SAIS conservaron el terreno de las ex haciendas, así como la mayor parte de su infraestructura y del personal técnico y administrativo que las conformaban.

El modelo de producción implantado por la Reforma Agraria, caracterizado por sus grandes extensiones, no modificó el proceso productivo original de las grandes haciendas expropiadas. Sólo se trabajó bajo un esquema capitalista en las zonas que ya operaban de esa manera, es decir, en las empresas asociativas constituidas sobre la base de las ex haciendas modernas. En las ex haciendas en las cuales la producción era de corte precapitalista (aparcería), ésta se mantuvo.

El paralelo reconocimiento legal de las comunidades campesinas las convirtió en potenciales beneficiarias de la Reforma Agraria; sin embargo, sólo una tercera parte de las comunidades resultaron beneficiarias directas, y en la mayor parte de los casos, los territorios adjudicados ya eran controlados previamente por ellas.

La hegemonía de los técnicos en la administración de las SAIS y el hecho de que la Reforma Agraria no afectara sustancialmente su estructura productiva, permitió a estas organizaciones evitar los problemas de organización, manejo empresarial y disciplina que sí aparecieron en la gestión cooperativa de la Costa (Sánchez Enríquez 1989). Por ello, muchas SAIS han podido mantenerse con relativo éxito pese a la agresión externa -en especial de Sendero Luminoso- y aun cuando no han cumplido con sus objetivos sociales originales.

Adicionalmente, las SAIS cumplieron el papel de instrumento con el cual se pudo “admi-

nistrar” las tensiones entre comunidades y cooperativas, suscitadas por disputas sobre derechos de propiedad de la tierra, dilatando así el problema de asignar derechos de propiedad entre agricultores individuales, cooperativas y comunidades. Ello es cada vez menos posible, frente a la agresión de Sendero Luminoso.

6. La problemática de la Selva

Pese a su abundancia, los suelos en la Selva se caracterizan por ser poco fértiles: la tierra se desgasta continuamente debido a la erosión que producen las lluvias. En realidad, el mayor potencial de la Selva radica en la producción forestal, pero tal capacidad está circunscrita a la Selva Baja. Al contrario de lo que se suele creer, la ceja de Selva no tiene muchas posibilidades en cuanto a su explotación económica: sus suelos son poco profundos y muy vulnerables a la deforestación. Asimismo, la agricultura amazónica se caracteriza por el cultivo estacional. Grandes extensiones de suelos deben someterse a frecuentes periodos de descanso, lo que da lugar a una baja intensidad del uso del suelo y refleja su poca fertilidad.

En general, la agricultura amazónica está caracterizada por bajos rendimientos, poco valor agregado y un manejo inadecuado de los recursos, tanto de suelos como forestales (Dourojeanni 1984). En ella predominan las explotaciones pequeñas, menores a 15 Has. De acuerdo a la ENAHR, el 77.24% de las explotaciones agropecuarias en la Selva tienen una extensión menor a 20 has, y el 40.15% de ellas tiene una extensión menor a 5 Has. Cabe resaltar, sin embargo, que la proporción del área que se encuentra en explotación fluctúa bastante, revelando la persistencia de un sistema de agricultura migratoria o de roza y quema (Aramburú 1981).

Salvo en zonas de propiedad de comunidades nativas, los derechos de propiedad no están asignados en la Selva, recayendo por tanto en el Estado el control de las tierras de esa región. Sin embargo, buena parte del territorio de la Selva es explotado por colonos, que se asientan informalmente en las zonas de mayor productividad. Como una parte importante de la

agricultura de esta región es migratoria, esta ausencia de asignación de la propiedad no ha sido obstáculo para su explotación. Sin embargo, en el caso de la Selva lo realmente valioso es el recurso forestal y no el recurso suelo, por lo cual la actividad colonizadora ha generado graves `deseconomías externas. En efecto, el colono no internaliza los costos sociales que se derivan de su actividad productiva: según Aramburú (1986), “la acción combinada de la rápida expansión de la frontera demográfica y el aumento de la presión poblacional, con un uso extensivo e inadecuado de los recursos naturales, determina un rápido proceso de deforestación”.

7. Estrategia de mediano plazo

En un país con escasa dotación de capital como el Perú, el acceso a la propiedad de la tierra es para muchos la única forma de mejorar sus ingresos. Se hace por ello imperioso desarrollar el mercado de tierras, convirtiéndolo en un mecanismo que permita un uso más eficiente de las tierras cultivables y amplíe la posibilidad de acceso a un número mayor de productores. Esta mayor posibilidad de acceso a las tierras cultivables tendría que pasar, como se verá a continuación, por la apertura paulatina y la eliminación de distorsiones de un mercado hasta hoy muy imperfecto. No obstante, la solución al problema del mercado de tierras en el país debe considerar las marcadas diferencias regionales y proyectarse en un horizonte temporal suficientemente amplio. Por su importancia, dicha solución debe integrarse a un esquema de desarrollo de mediano y largo plazo.

El primer paso de cualquier solución al problema de la tierra en el país es terminar de asignar completamente los derechos de propiedad. Es sabido que el valor de un activo depende de los derechos de usufructo y transferencia, y de los costos de ejercer estos derechos; ningún mercado puede operar eficientemente en un contexto en el cual estas variables no están definidas. Es más, la indefinición de los derechos de propiedad impide controlar el acceso a los beneficios que otorga el bien en cuestión, permitiendo así la existencia de agentes que

usufructúan suelos sin asumir los costos de tal acción (*free-riders*). En el caso específico del Perú, asignar los derechos de propiedad significa solucionar los problemas de titulación y de definición de linderos.

Si el Estado garantiza el cumplimiento de esos derechos, se elevará el valor de los activos de propiedad privada. Cuando el Estado no cumple esta función, la transferencia de la tierra se hace prácticamente imposible o muy costosa en términos sociales, pues lleva a que el precio de transacción de la tierra se fije por debajo de su valor verdadero y se generen formas de organización ineficientes, haciendo perder tanto a los propietarios como a la sociedad en conjunto.

Sin embargo, en el Perú existen zonas como la Sierra donde es bastante más complicado asignar derechos de propiedad. En estos casos el tratamiento debe ser distinto, lo que a su vez hace que la apertura del mercado de tierras en esas zonas tenga que ser limitada.

La apertura y el desarrollo del mercado de tierras tienen como requisito, además de la asignación de derechos de propiedad, la existencia de un mercado de capitales desarrollado que anule el eventual poder monopsónico de algún comprador. En el Perú de hoy, donde no existe un mercado de capitales competitivo, abrir el mercado de tierras implica favorecer a quien posee recursos financieros, que puede adquirir tierra a un precio sustancialmente inferior al de competencia, i.e., menor que el valor presente de las utilidades que el predio puede generar.

De otro lado, la caída en los niveles de ahorro ha conducido a una escasez de fondos prestables, que por la existencia de tasas negativas de interés real ha derivado en un racionamiento del crédito. En este contexto, con un mercado de capitales restringido, el no tener definidos los derechos de propiedad ha hecho que los recursos financieros se asignen ineficientemente en la actividad agrícola: los créditos no han sido colocados de acuerdo a la rentabilidad de la inversión, sino en función a las garantías presentadas por los solicitantes.

A raíz de lo anterior, la apertura y desarrollo del mercado de tierras requiere de cierta regulación estatal, y debe hacerse simultáneamente con el desarrollo de un mercado de capitales competitivo. Además deberá hacerse considerando las peculiaridades de cada región. En el caso de la Costa, el Estado debe mediar en los problemas de linderos y otorgar títulos según la estructura de parcelaciones ya ocurrida en la práctica. Una vez asignados los derechos de propiedad, el mercado de tierras en esta región podrá operar con mayor eficiencia. En el caso de la Sierra la posibilidad de solucionar el problema de asignación de derechos de propiedad en el corto plazo es muy remota, por lo que no es recomendable abrir dicho mercado durante los próximos años. La Selva, por su parte, además del problema de asignación de derechos de propiedad -relativamente más simple que el de la Sierra- tiene un problema de externalidades muy fuerte, debido al carácter migratorio de su agricultura. Por ello, el Estado deberá regular el mercado de tierras a partir de concesiones forestales cuyo impacto ecológico sea evaluado periódicamente.

La Costa peruana, por su suelo y clima, tiene ventajas comparativas que sugieren que la agricultura costeña debe orientar su producción hacia la agroindustria. Dadas las características de la producción agroindustrial, una estructura de propiedad en la que predomine la mediana propiedad parece ser la más apropiada. La propuesta de un desarrollo agroindustrial en base a una agricultura moderna, eficiente y altamente tecnificada, exige un tamaño óptimo de propiedad, que aproveche las economías de escala sin enfrentar los problemas de organización propios de las propiedades sobredimensionadas. Por tanto, debe diseñarse una política que, de conformidad con la Constitución peruana, permita la formación de predios de esa dimensión, tendiendo a la desaparición gradual del minifundio y evitando la reaparición del latifundio.

Un criterio usado con frecuencia tanto para justificar una reforma agraria como para abogar por una apertura del mercado y una concentración de tierras, es la presencia o carencia de economías de escala en el proceso productivo agrícola. Evidencia internacional al respecto

muestra que en Brasil, Colombia, Filipinas, Pakistán, India y Malasia existe una relación inversa entre tamaño del predio y productividad (Berry y Cline 1979); sin embargo, esta evidencia debe tomarse con cuidado pues ignora las obvias deseconomías a escala que enfrentan los minifundios. En el Perú la Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR) muestra un comportamiento diferenciado por regiones: existen economías de escala en algunos cultivos de la Costa, mientras que la relación entre rendimiento y tamaño de la parcela es negativa para las otras dos regiones.

Para activar el mercado de tierras en la Costa hay que formalizar las operaciones de compra y venta que de hecho ya se vienen realizando. Este mercado debe estar regulado, pues en el corto plazo no puede operar competitivamente debido al poder monopsónico que tienen algunos compradores. Una medida conveniente sería fijar límites máximos a la tenencia de la tierra, regulación que puede ir desapareciendo a medida que se consolide el mercado de capitales.

La apertura del mercado de tierras permitirá la inversión de capitales privados en la agricultura costeña. Para ello, sin embargo, puede ser necesaria una reforma constitucional, que permita la conducción indirecta de la tierra: el otorgamiento de concesiones del Estado al capital privado podría ser una manera de evitar esta reforma constitucional.

Al mismo tiempo, es importante proteger el desarrollo de las formas asociativas que decidan seguir funcionando como tales. Ello se podrá lograr facilitándoles el acceso a recursos financieros no subsidiados a través de fondos especiales, lo cual les permitirá desarrollarse competitivamente. Parece recomendable promover el desarrollo de formas asociativas entre

parceleros en el ámbito de las tierras afectadas por la Reforma Agraria, lo cual implica evaluar las modalidades que hoy existen para determinar si es posible crear nuevas formas de cooperación en base a la libertad de asociación, buscando que los minifundios sean "absorbidos" por la mediana propiedad⁷. En todo caso, el éxito de esta propuesta dependerá fundamentalmente de la organización de las empresas.

Con respecto a la Sierra es importante recalcar que la apertura del mercado de tierras sin una previa asignación de los derechos de propiedad puede ser contraproducente. Es más, como asignar dichos derechos no es tarea fácil ni de corto plazo, la posibilidad de fortalecer el mercado de tierras en esta región resulta más bien una tarea de largo plazo⁸.

Mientras este mercado de tierras no pueda ser abierto, le cabe al Estado una función protagónica, en especial a través de la inversión pública. Probablemente el capital privado sólo buscará invertir en las tierras destinadas a la actividad pecuaria, en la cual la escala de producción permite ganancias considerables. Sin embargo, son justamente estas tierras las que están bajo propiedad comunal, en mano de cooperativas o de SAIS, y la asignación de derechos de propiedad sobre ellas es la que presenta la mayor dificultad.

Debe recordarse que las comunidades son formas asociativas en constante evolución. El carácter especial que les confiere la Constitución ha motivado que otras formas asociativas procuren ser reconocidas como comunidades, para poder acceder a los beneficios que tal condición les permite (poseer tierras inembargables e imprescriptibles). Ello no hace sino complicar el panorama. Se requiere, por tanto, una legislación que complete el proceso de reconocimiento legal de las comunidades y otorgue los títulos de

7. Experiencias de esta naturaleza realizadas en otros países sugieren que el tamaño de estas formas asociativas no debe ser grande: entre 15 y 50 familias y no mayores de 300 has.
8. La forma que toman los derechos de propiedad sobre la tierra depende en gran medida del costo que implica excluir a otros del usufructo de ella; ese costo está en relación directa con el tamaño del predio. En el caso de la Sierra peruana, por ejemplo, este criterio determina que las parcelas de cultivo sean de uso exclusivo, y que las tierras de pastoreo sean de propiedad comunal.

propiedad correspondientes. Además se debe reconocer y titular a un importante número de pequeños agricultores serranos que de hecho están parcelados.

En cuanto a la Selva, como ya se dijo, el recurso valioso es el recurso forestal y no el suelo. Como resultado del proceso de colonización, se dan en este territorio fuertes deseconomías; le compete al Estado intervenir para asegurar que los agentes privados incorporen a sus costos los efectos de sus acciones. Ello se puede lograr mediante las ya mencionadas concesiones forestales sujetas a evaluación periódica. Debe desecharse la idea de **colonización** de la Selva, que la entiende como un espacio vacío, y más bien deben establecerse las normas que otorguen personería jurídica a más de 2,000

comunidades ribereñas en la Selva Baja, aproximadamente 400,000 habitantes que constituyen la fuerza productiva más importante de la región (Rumrill 1990).

La tarea de reformar el mercado de tierras peruano será, pues, larga y no exenta de complicaciones. La necesaria selectividad en las políticas, dadas las grandes diferencias regionales, obligará a que el diseño final de dicha reforma sea muy fino, profundizando en la comprensión de la problemática de cada región, incluso distinguiendo al interior de éstas. Sin embargo, las líneas directrices deberán ser siempre las mismas: hacer más eficiente el uso de las tierras cultivables y ampliar la posibilidad de acceso a éstas a un número cada vez mayor de productores.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarado, J.
1989 "Instrumentos de Política en la Reforma Agraria". En: **Debate Agrario** No. 7 Lima, CEPES; Julio-Diciembre.
- Aramburú, C.
1986 "Población y Producción en la Amazonía Peruana". En: Figueroa, A y Portocarrero, J. (1986).
- Aramburú, C.
1981 **Diagnóstico Socio-económico del Alto Huallaga**. FDN. Lima.
- Berry, R. y W. Cline
1979 **Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries**. Baltimore. Johns Hopkins University Press
- Cotlear, D.
1989 **Desarrollo Campesino en los Andes**. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Dourojeanni, M.
1984 Potencial y uso de los recursos naturales. En: **Población y colonización en la Alta Amazonía Peruana** CIPA.
- Chavez, A. et. al.
1988 **El Agro Costeño: modalidades empresariales asociativas**. CEDEP, Lima.
- ESAN
1989 **Conversatorio "Modelos Empresariales en el Agro"**. Documento de discusión. Mimeo.
- Figallo, F.
1987 "La Parcelación y los Nuevos Problemas de la Agricultura Costeña". En: **Debate Agrario** No. 1 CEPES; Octubre.
- Figueroa, A. y J. Portocarrero (Ed.)
1986 **Priorización y Desarrollo del Sector Agrario en el Perú**. Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Friedrich Ebert. Lima.
- Gonzales, A. y G. Torre, Ed.
1985 **Las Parcelaciones de las Cooperativas Agrarias del Perú**. Centro de Estudios Sociales "Solidaridad". Chiclayo, Julio de 1985.
- INE - Ministerio de Agricultura
1986 **Encuesta Nacional de Hogares Rurales (ENHR): Resultados Definitivos**. Lima.
- Rumrill, R.
1990 "Qué Hacer con la Amazonía: Planteamientos para el próximo Gobierno Nacional". **Agronoticias** agosto 1989, enero 1990.

Sánchez Enríquez, R.

1989 "Las SAIS de Junín y la Alternativa Comunal". En: **Debate Agrario** No. 7 Lima, CEPES; Julio-Diciembre.

Zamora, C.

1986 **La Frontera Agrícola: Aprovechamiento y Potencial**. En: Figueroa, A y J. Portocarrero (1986).