

El proceso de descentralización y el agro

Fernando Eguren. CEPES.

Es evidente la escasa importancia que el gobierno da al sector agrario. En realidad, es evidente la escasa importancia que *la clase política* da al sector agrario. La clase política oficialista, y también la de oposición. Algunas de las razones son claras y son las mismas que en muchos otros países:

- una gran parte de los agricultores están geográficamente dispersos y las posibilidades de comunicarse –de informarse, de discutir, de coordinar, de llegar a acuerdos, de movilizarse- son bastante menores en comparación con las áreas urbanas;
- los gremios de agricultores no alcanzan el grado de cohesión e influencia necesarios para producir cambios sustanciales en las políticas sectoriales, y menos en las políticas macroeconómicas;
- el aporte del producto bruto agropecuario tiende a reducirse en relación al total. En el caso del Perú el PBI agropecuario es alrededor del 8 % del PBI total; sus variaciones, por tanto, no repercuten demasiado en la modificación del PBI, por lo que el sector es, para el gobierno de turno, relativamente poco importante;
- la actividad agraria genera pocas rentas –canalizadas a través de impuestos- al Estado, a diferencia, por ejemplo, del sector minero, el cual es sistemáticamente preferido;
- el Perú produce suficientes divisas como para importar aquellos alimentos e insumos agrarios que el país necesita y que no produce.

El centralismo fortalece estos rasgos. Pero la descentralización económica del país, que debería seguir al proceso de regionalización, puede modificar esta situación a favor del agro. Para comenzar, el peso de la población rural en la mayoría de los departamentos es mayor que el promedio nacional. Mientras que menos del 30 por ciento de la población nacional es rural, en los departamentos es diferente puesto que, como puede observarse en el cuadro siguiente, son quince los departamentos en los que la población rural es más del tercio de la población total:

Población rural por departamentos – 1996

	Departamentos
Departamentos con menos de un tercio de población rural (promedio nacional: 30%)	Lima, Tacna, Tumbes, Arequipa, Ica, Moquegua, Lambayeque, Piura, La Libertad.
Departamentos con un tercio a 50% de población rural	Ucayali, Junín, San Martín, Pasco, M. de Dios, Loreto, Ancash
Departamentos con más del 50% de población rural	Ayacucho, Cusco, Huánuco, Amazonas, Apurímac, Huanavelica, Cajamarca, Puno.

En ocho departamentos la población rural es más de la mitad de la población total, y en otros seis es superior al tercio. Los agricultores y campesinos están mucho más cercanos de la estructura del Estado en los niveles distrital y provincial a través de los municipios, y sus gremios sí pueden ejercer una importante influencia en los gobiernos regionales.

El peso de la actividad agraria es también relativamente más importante en los departamentos: en ocho departamentos el PBI agropecuario supera el cuarto del PBI total, pero, además, muchas otras actividades económicas están estrechamente ligadas a la actividad agropecuaria. Si excluimos la explotación minera –cuya gravitación económica a favor del desarrollo local en muchos casos es casi nula– la agricultura aumenta significativamente su importancia en varios departamentos.

	Departamentos
Con menos del 8% (promedio nacional) de PBI agropecuario departamental	Moquegua, Lima, Tacna
Con PBI agropecuario entre 9% y la cuarta parte del PBI departamental	Loreto, Tumbes, Arequipa, Lambayeque, Piura, Ica, Pasco, Puno, Ancash, Ayacucho, Junín, Huancavelica, Cusco
Con PBI agropecuario superior a la cuarta parte del PBI departamental	La Libertad, Ucayali, M. de Dios, San Martín, Cajamarca, Huanuco, Amazonas, Apurímac

Las asociaciones regionales de agricultores

Obviamente esta mayor presencia de lo rural y agrario en las regiones no significa automáticamente una mayor influencia de los agricultores en las políticas regionales. Depende de los propios agricultores, así como de los gobernantes regionales y locales. Los agricultores podrán aprovechar las nuevas circunstancias si cuentan con organizaciones que les permitan ejercer influencia. Un signo alentador es que de manera prácticamente espontánea se han ido formando, en los últimos tres años en diferentes lugares del país, asociaciones que reúnen a gremios, ONG y otras entidades vinculadas al desarrollo agrario y rural en los llamados CONVEAGRO regionales. Estas asociaciones han seguido el ejemplo del CONVEAGRO nacional, con sede en Lima, que ha ido ganando espacio y se ha convertido en un interlocutor para negociar con el Estado políticas favorables a la agricultura. Algo similar debería ocurrir con los CONVEAGRO regionales respecto de los gobiernos regionales.

Descentralización y cuencas

El origen de la división del país en departamentos, provincias y distritos no obedece a ningún criterio de planificación del desarrollo. Los límites entre estos entes político-administrativos suelen ser caprichosos. Paulatinamente el país tendrá que reorganizarse en función de espacios más interconectados social, cultural, geográfica y económicamente. En buena parte del territorio nacional estos espacios coinciden con las cuencas hidrográficas.

El proceso de descentralización debería asumir que los espacios territoriales ideales para el desarrollo agrario es la cuenca hidrográfica. Además de la importancia de la cuenca para el manejo del agua, también lo es para el manejo integral de los recursos naturales, humanos e institucionales, y para articular mejor las áreas rurales y los poblados y centros urbanos contenidos en ese espacio. La realidad muestra que estas articulaciones existen, pero que no han sido exploradas ni explotadas suficientemente. La cuenca debe constituirse en una unidad de planificación y de gestión para el desarrollo agrario y rural; en este proceso deben involucrarse tanto las instituciones públicas como los propios agricultores y otros actores. En conjunto, todos estos actores deberían constituir comités de desarrollo de la cuenca, cuyas funciones deben ir mucho más allá que la mera gestión del agua y aún de la planificación agraria, para incluir la gestión de todos los recursos que la cuenca ofrece. Lamentablemente la cuenca no coincide sino excepcionalmente con los límites distritales y provinciales, pues una cuenca puede extenderse a través de varios distritos y provincias, o un distrito o provincia puede contener varias cuencas. Este problema debe ser resuelto en el tiempo, pero no puede erigirse como un obstáculo insalvable.

Agro, cuencas e intersectorialidad

El considerar a la cuenca como unidad de planificación y de gestión, el poner en relación los diferentes actores públicos y privados de la cuenca, el que se intensifique la relación entre lo rural y lo urbano, todo ello conduce a la necesidad de *transgredir los límites sectoriales*. Es decir, para lograr el desarrollo agrario en una perspectiva descentralizada se requiere que las políticas agrarias estén en contacto con las políticas viales, de educación, de energía, de inversión en infraestructura, etcétera; que se desarrollen diferentes tipos de servicio de manera descentralizada: investigación agraria, extensión técnica agropecuaria, información (utilizando tecnologías modernas de información y comunicación articuladas a tecnologías más convencionales). Requiere que las diferentes instituciones se enrumben hacia objetivos similares, sin perder sus particularidades (por ejemplo, que las instituciones universitarias del departamento o la provincia investiguen las potencialidades de la región y de la cuenca). A medida que se va bajando del nivel nacional a niveles subnacionales cada vez más reducidos, las relaciones entre sectores económicos son más estrechos. Por consiguiente, las políticas de los gobiernos regionales deben ser intersectoriales, y más aún las medidas adoptadas por los municipios provinciales y distritales y, finalmente, por las propias cuencas.

Los actores y las alianzas estratégicas

También requiere que los actores reconsideren las relaciones que mantienen –o no mantienen– entre sí. Así, al nivel de cuenca (pero también de instancias subnacionales más amplias) el sector público y el sector privado deben considerarse *como parte de una alianza estratégica cuyo objetivo es el desarrollo de la cuenca* (de la localidad, de la región...). Este cambio de relaciones se vería facilitado si efectivamente la planificación de ese desarrollo se hiciese, desde el inicio, de manera participativa. Los cambios no sólo deben darse en la relación entre los actores del sector público y privado, sino dentro mismo de los sectores público y privado. Así, sin pretender que no existan contradicciones entre grupos de interés, es necesario que los ‘ricos’ y los ‘no ricos’ de la cuenca también formen parte de esta alianza estratégica, no por razones filantrópicas sino de comunidad al menos parcial de

intereses en el largo plazo. Así, a los pequeños agricultores de una cuenca les conviene que se instalen empresas grandes agroindustriales, y a la inversa, siempre que las relaciones entre aquellos y éstas respetan reglas de juego aceptablemente equitativas. Asimismo, las relaciones entre agricultura y minería deben ser negociadas de manera de que el resultado sea favorable para ambas. No es imposible hacerlo, y si se hacen las ventajas pueden ser no desdeñables. La experiencia indica que no es fácil tal propósito, pero no es esa una razón suficiente para no intentarlo con firmeza.

Esta mirada 'hacia adentro' de los actores respecto a los territorios donde se encuentran facilitaría el descubrimiento de posibilidades, potencialidades y aún de procesos que ya están en marcha, que no son percibidos o que son insuficientemente aprovechados por esos mismos actores. Regresando al ejemplo de las universidades: una alianza estratégica entre agricultores y ganaderos huancavelicanos con la Universidad de Huancavelica –inexistente hoy- permitiría aprovechar, en la perspectiva del desarrollo regional, a una institución educativa que está relativamente desconectada de las necesidades regionales, para beneficio mutuo. El descubrimiento de las potencialidades no siempre implica la necesidad de recursos financieros: relacionar recursos que antes no estaban relacionados puede resultar en ventajas económicas por la sinergia resultante, sin la necesidad de inversiones significativas.

Notas finales

El proceso de descentralización está muy lejos de limitarse a cambios de orden político administrativo. Plantea para el sector agrario, así como para otros sectores económicos, la necesidad de cambiar los enfoques usuales basados en la visión sectorial y en la no consideración del territorio como elemento fundamental para el desarrollo económico y social. Además, pone en primer lugar el papel de los actores, tanto públicos como privados, y la necesidad de elaborar conjuntamente una visión estratégica común de referencia, sobre cuya base debe emprenderse el desarrollo territorial.