

Trujillo

15 de junio de 2011

Agricultura en Perú. Reflexiones post electorales

Federico Tenorio Calderón

Especialista en Proyectos de Desarrollo, Director General Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social CEDEPAS NORTE.

La pobreza en el Perú está concentrada en la población rural y sigue siendo un tema pendiente y un desafío para el nuevo gobierno nacional. Recién concluida la segunda vuelta con la elección de Ollanta Humala como nuevo presidente del Perú, el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), invitó a Federico Tenorio, especialista en desarrollo, para presentar una visión de los principales desafíos que ese país enfrenta en el área de desarrollo rural.

Durante la última década el Perú ha sido mostrado como un país de crecimiento económico imparable, rondando un promedio de ocho por ciento de crecimiento anual. Esta imagen existista, sin embargo, contrasta con los datos sobre pobreza rural. De hecho, el año 2009 la tasa de pobreza rural en Perú fue del 60.3%, cifra que llega al 70% en los departamentos andinos, con mayor población rural en comparación con la situación de otros departamentos del país.

Algunos datos de contexto

La agricultura concentra el 36.4 % de la Población Económicamente Activa (PEA) total y la pequeña agricultura aporta con el 70% de los alimentos que consumimos los peruanos. Sin embargo, la inversión pública en la actividad agrícola se ha mantenido constante en menos de 2.5 mil millones desde el año 2005, demostrando que el sector no es prioridad para el gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales. La prioridad para el presupuesto público han sido sectores como el transporte, educación y salud, mediante la construcción de infraestructura.

Entre los agentes de desarrollo de las zonas rurales que reciben canon minero (participación de gobiernos regionales, provinciales y municipales de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado Peruano a través de la explotación de los recursos mineros) existe más interés por obras de infraestructura que por promover la agricultura sostenible que permita mayor diversificación de nuestra estructura productiva, incorporación de valor agregado e incentivar la generación de empleos de calidad.



Los esfuerzos de las y los pequeños productores de café, agrupados en cooperativas, representan las experiencias más exitosas de pequeña agricultura comercial, puesto que logran exportar a mercados altamente competitivos. Otras experiencias de agricultura rentable y sostenible son las de los pequeños productores y productoras de palta, mango y banano orgánicos. La promoción de estas experiencias de éxito requiere de mayor inversión pública, sobre todo en aquellas obras que garanticen el recurso hídrico. En este campo, hasta el momento las mayores inversiones en favor de la agricultura se han concentrado en obras de envergadura para los valles de la costa norte del país como las de Chavimochic, Chinecas y Olmos- Tinajones.

La agricultura familiar no es una “economía de pobres”, sino la base de la producción sostenible de alimentos para avanzar hacia la seguridad y la soberanía alimentaria, desde la gestión medioambiental del territorio rural (Foro Rural Mundial). El objetivo de la agricultura familiar es la manutención de la familia y de la unidad de producción, cuya fuerza de trabajo está basada en la mano de obra del o de la jefe de familia. La familia comercializa gran parte de su producción con el fin de obtener recursos económicos y acceder a otros bienes y servicios.

En esa comprensión de la agricultura familiar, la producción no es para el autoconsumo solamente, sino también para obtener ingresos a partir de su producción. Sin embargo, estos pequeños productores y productoras, a diferencia de las empresas, no cuentan con todas las capacidades técnicas para obtener una rentabilidad por su producción y mejorar su calidad de vida.

La agricultura familiar en Perú está concentrada especialmente en zonas de la sierra, la selva y en algunos valles de la costa peruana, involucrando aproximadamente al 90% de la población nacional dedicada a la agricultura. Se trata de un segmento de la población que puede resultar uno de los más afectados frente a la apertura de mercado y la globalización.

Agenda para el nuevo gobierno

Entre los datos que el nuevo gobierno no puede ignorar están la competencia y la presencia de nuevos actores en el área de la producción rural. Al mismo tiempo, en la medida en que los pequeños agricultores y agricultoras no cumplen con las reglas que el mercado exige, sus condiciones de participar en los mismos quedan bastante restringidas. Ambas perspectivas se enlazan porque, hasta ahora, las escasas políticas y programas implementados por parte del Estado Peruano, han sido desde una mirada aislada, sin considerar que la agricultura familiar se integra a temas de medio ambiente, cambio climático, ocupación del territorio, seguridad alimentaria, empleo, inclusión social e ingresos. Todo ello conlleva a insistir en la necesidad de políticas diferenciadas y con rasgos definidos para la agricultura familiar, considerando que dentro de ésta existe una segmentación según su ubicación geográfica y capacidades técnicas.

El documento “[Agricultura para el Desarrollo](#)” elaborado por el Banco Mundial, presenta como vías de salida de la pobreza para los pequeños productores y productoras la vía agrícola, la del empleo rural no agrícola, la migración y una combinación de dichos elementos. Estas tres estrategias son planteadas bajo un enfoque territorial rural, que apunta a fortalecer la incorporación de los productores y productoras al mercado, desde el desarrollo del capital humano, principal insumo del desarrollo nacional. Son aspectos que deberían considerarse dentro de la agenda del nuevo gobierno, permitiendo que el proceso de crecimiento económico notable del país durante la última década se convierta en inclusivo e impulse un crecimiento homogéneo con mejor distribución y, por ende, con resultados en la reducción de la pobreza.

De ofertas a compromisos

Aunque las ofertas de los hasta hace poco candidatos de las elecciones presidenciales que terciaron en segunda vuelta (Keiko Fujimori, del partido Fuerza 2011 y Ollanta Humala, de Gana Perú) contemplaban propuestas para el desarrollo agrario, la primera resaltaba la inversión en infraestructura rural con un enfoque altamente asistencialista como el modelo de los programas Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHS) y el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES), ejecutados en la década de los noventa durante el gobierno de Alberto Fujimori.

El ganador Ollanta Humala planteó la revisión de algunos aspectos de los tratados de libre comercio y concesiones forestales, conservación de la diversidad biológica, ejecución de proyectos de drenaje en costa y sierra, fortalecimiento de agencias agrarias, descentralización rural de Ministerio de Agricultura, creación de un seguro agrario, redefinir el rol del Banco Agrario, planificación de la producción agropecuaria en función de la zonificación económica y ecológica especialmente en la sierra y la selva y la demanda de los mercados. En la oferta de Gana Perú resaltan aspectos como la promoción de la *asociatividad* y organización empresarial nativa, promover el canje de crédito fiscal por formación continua y capacitación técnica para las comunidades campesinas y nativas y la creación de una plataforma tecnológica. Este último punto toma como modelo las ferias tecnológicas que se realizan en Brasil.

Agricultura y seguridad alimentaria

El Perú cuenta con una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria aprobada el año 2004, mediante la que el Estado se compromete a garantizar el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental. Asimismo, considera el fomento de la oferta de alimentos nacionales como una de sus políticas clave, en la cual los pequeños productores campesinos juegan un rol importante ya que son los principales proveedores de los alimentos a nivel nacional.

Sin embargo, los gobiernos de turno no han cumplido con implementar estas estrategias, para encarar la situación de precariedad tecnológica, los altos costos de transacción y la ausencia de programas de asesoría técnica y capacitación que enfrentan los pequeños y pequeñas agricultoras y reducir el impacto de la crisis alimentaria.

Sin embargo, las propuestas de los partidos políticos omitieron la problemática del desarrollo alimentario, desoyendo lo que, según Lester Brown, “No es ya un conflicto entre las superpotencias fuertemente armadas lo que amenaza el futuro global, sino la extensión de la escasez de alimentos, el aumento de sus precios y la agitación política a que esto llevaría”. Por lo tanto, el nuevo gobierno debería priorizar su inversión en estrategias que garanticen la seguridad alimentaria, el uso eficiente del agua, la conservación de suelos y promoción de las actividades renovables como la agricultura principal proveedor de alimentos.

De hecho, no existe una propuesta convincente y sostenible para promover la agricultura como medio de subsistencia alimentaria, que además responda a los desafíos del mercado para hacer de la agricultura una actividad sostenible y rentable, atractiva para los jóvenes rurales. Pero es posible aprovechar las ventajas comparativas productivas de la sierra, para abaratar los costos de producción de ciertos cultivos o crianzas, y, con el apoyo de estrategias adecuadas, lograr la inserción ventajosa de pequeños productores en mercados dinámicos, además hace falta invertir en ciencia y tecnología rural.

En el país hay un movimiento regional en pos de evitar la expansión del uso de transgénicos, como lo muestra el hecho de que los departamentos de Lima y Loreto se hayan sumado recientemente a la

lista de las regiones que han declarado sus territorios como libres de transgénicos, precedidos por los departamentos de Cusco, Huánuco, Ayacucho y San Martín.

Antes de confirmar su triunfo electoral, la alianza Gana Perú, calificó de escandaloso que el gobierno de Alan García haya emitido un decreto el pasado 15 de abril, sin consulta con el Legislativo, que permite el ingreso de semillas transgénicas, afirmando que, de llegar al poder, derogará dicho decreto. No cabe duda que se trata de una promesa que el recientemente elegido Presidente de la República tendrá que honrar.

Tensiones del desarrollo económico

Minería, agroindustria y turismo son los tres ejes importantes de desarrollo económico en el Perú. ¿Puede convivir la minería con la pequeña agricultura? La principal causa de los conflictos socio ambiental, según la Defensoría del Pueblo, son por los recursos hídricos, como el caso reciente de las protestas de los comuneros del Valle del Tambo en contra del proyecto minero "Tía María" de Southern Copper.

Por otra parte, la creciente minería informal ocasiona contaminación ambiental, menos renta, y problemas sociales más difíciles de resolver, como en el caso de Madre de Dios, donde el 70% de la población vive de esta actividad (30 mil personas empleadas) que muestra la precariedad institucional, la incapacidad para hacer cumplir la ley y un clima de inseguridad ciudadana.

La regulación al sistema de enclave con el que operan las empresas mineras en el Perú ha generado el 49.2% de los 236 conflictos sociales del año 2010 que reportó la Defensoría del Pueblo, siendo su causa principal la oposición de las comunidades, pueblos amazónicos y pueblos indígenas a las actividades mineras por no haberse realizado los procesos de consulta establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es una oferta del plan de Gana Perú, quien se compromete al "Reconocimiento efectivo de los derechos de representación, territorio y gobierno local-comunal de los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT".

Ese es un problema principal para la convivencia entre la pequeña agricultura y la minería. Los documentos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) no son transparentes, la mayoría no incorpora adecuados procesos de consulta, ni existe un compromiso real de las empresas mineras para conservar y proteger el ambiente; y el Estado no cuenta con la capacidad técnica y económica para exigir el cumplimiento de la normativa ambiental. En los hechos, la minería es prioridad para el Estado, mientras que la pequeña agricultura queda excluida de los intereses nacionales.

El enfoque de desarrollo local propone la agricultura como eje de desarrollo sostenible en los lugares donde se realizan las actividades extractivas, lo que exige que los gobiernos locales inviertan el dinero que reciben como producto del canon en obras de infraestructura de riego, como represas, canales de riego, riego presurizado (goteo o aspersión), para mayor rendimiento en las parcelas y la promoción de productos estrella, como la quinua y la *kiwicha* (amaranto) y otros productos demandados en los mercados local, nacional e internacional.

Administrar la "maldición"

Hasta ahora se ha cumplido *la maldición de los recursos naturales*, porque los niveles de pobreza con los que las comunidades vivieron antes de la actividad extractiva no han cambiado, a pesar de que hay mayores ingresos económicos. Por ello, los candidatos a segunda vuelta plantearon la mejor distribución del canon minero, para que llegue a todas las regiones del país, tengan o no actividad extractiva.

Sin embargo, en un contexto de altas expectativas locales por la recaudación de impuestos, los gobiernos sub nacionales enfrentan diversos problemas para el uso eficiente de los recursos: deficiente capacidad técnica y debilidades de las instituciones locales, presión del gobierno central y

las empresas para que gasten rápido, temor de la población de que se confisquen sus recursos (exigen gastar rápido), ocasionando un mal desempeño de los gobiernos locales. La propuesta de Humala es consolidar el proceso de descentralización administrativa y fiscal, dando poder efectivo de decisión política y económica, a los municipios y las regiones y el reconocimiento de diversas modalidades de participación ciudadana, de las organizaciones de las fuerzas sociales y la sociedad civil.

Causa preocupación que las propuestas de desarrollo nacional de los dos candidatos tuvieran sus bases en la recaudación tributaria de las actividades extractivas ¿puede un país planificar un desarrollo sostenible a largo plazo en base a la extracción de un recurso no renovable?, ¿Hasta cuándo se proyecta durará el boom minero en el mercado internacional y en el Perú? Son interrogantes que el nuevo gobierno debe resolver en el corto plazo.