

LIMA

1 de Octubre de 2011

Agricultura campesina y minería en el Perú

Werner Jungbluth Melgar

Es investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), Perú.

Perú se encuentra al inicio de una transición en la conducción política del Estado. El gobierno del presidente Ollanta Humala, que generó mucho temor entre los sectores más conservadores, logró canalizar en las elecciones de este año la expectativa de cambios en la conducción del Estado en lo relativo al desarrollo y la inclusión social de sectores que percibían haber quedado fuera de la “fiesta” del crecimiento económico sostenido que el país ha experimentado en los últimos diez años. En este artículo se analiza la tensión entre dos áreas fundamentales de la economía peruana, desde una visión optimista de una posible nueva perspectiva gubernamental.

Aunque no es nuestra intención embarcarnos en un debate ideológico, creemos que el escenario heredado por el anterior gobierno ayuda a explicar la tendencia que ha favorecido la gran inversión minera, pero también agroexportadora, en desmedro de la agricultura de base campesina o pequeña agricultura. Creemos que este escenario ha estado marcado por los intentos del gobierno del ex presidente García por zanjar con lo que él consideraba cautelas obstinadas frente a la gran inversión y a la puesta en valor de los recursos del país.

Este pensamiento fue resumido en una serie de artículos escritos por el ex presidente, titulados ‘El síndrome del perro del hortelano’. En el primero de estos artículos se lee: “Este es un caso que se encuentra en todo el Perú, tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento. El perro del hortelano”. (En: http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html.)

De esa lectura quedaba claro que la gran minería iba a estar muy por encima de la agricultura campesina en las prioridades del gobierno.



Dos valoraciones del campo

Para este artículo consideraremos que ‘agricultura campesina’, ‘pequeña agricultura’ y ‘agricultura familiar’ son equivalentes. Como sabemos, las dos últimas aluden a las que se desarrollan en menos de 10 hectáreas bajo riego y utilizan, básicamente, mano de obra familiar. Entendemos que el carácter ‘campesino’ de la agricultura tiene que ver con tierras de propiedad campesina y que, en el Perú, éstas se hacen en extensiones territoriales pequeñas y sin contratación de mano de obra, en otras palabras, con uso prioritario de mano de obra familiar. Empecemos por abordar este concepto.

Los minifundios han experimentado un incremento sustancial entre 1994 y 2009, configurando un proceso de “atomización de la tenencia de la tierra (que) está ocurriendo de manera simultánea al aumento del número de neo latifundios” (La Revista Agraria, marzo 2011). En casos concretos los pequeños productores han logrado integrarse a la agricultura de exportación, como ocurre con los cafetaleros. Cuando no lo hacen, se integran al mercado interno, al punto que se dice que la llamada “agricultura familiar” es responsable de proveer casi el 70% de alimentos que consume la población peruana, según Cavassa y Mesclier (Citado en ‘Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú’. Grupo Propuesta Ciudadana –GPC-, mayo de 2011).

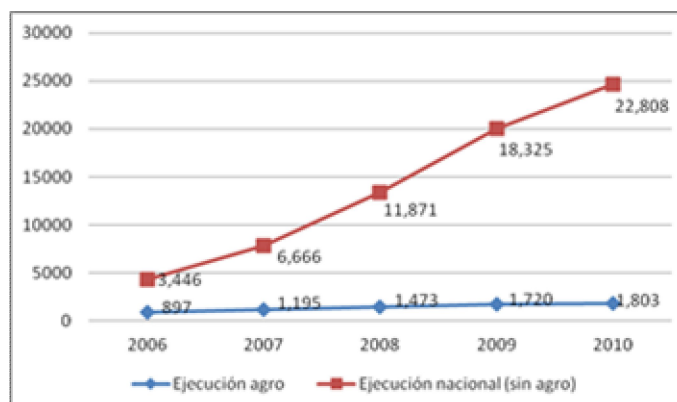
La relevancia de la pequeña agricultura ha sido señalada en base a tres criterios adicionales: i) el constante crecimiento de la población rural, ii) la predominancia de la Población Económica Activa (PEA) agropecuaria en varias regiones del país y iii) la abrumadora mayoría de la pequeña agricultura, no solo en números sino en superficie ocupada. Respecto del segundo de estos criterios, sabemos que la contribución del sector agropecuario al empleo nacional es importante, llegando al 32,8% y que la proporción de personas viviendo en extrema pobreza que dependen de la agricultura asciende a 81,2% (En GPC (Op. Cit. Con datos del INEI y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE-).

Sin embargo, el Estado peruano ha estado de espaldas a la agricultura de pequeña escala desde la década de 1990, implementando reformas para favorecer a la agro exportación de gran escala, localizada sobre todo en la costa del Perú, acerca de la cual se pueden mostrar evidencias de éxito. Para lograrlo, el Estado ha invertido ingentes recursos públicos en proyectos de irrigación en costa, con el fin de satisfacer las necesidades de estas nuevas inversiones privadas.

La otra cara de la moneda la ofrece la pequeña agricultura de la sierra y selva, donde persisten los niveles de pobreza rural, desnutrición crónica y bajos rendimientos productivos. Si bien la pobreza monetaria global ha disminuido en el medio urbano, en el ámbito rural, especialmente el de la sierra, ha cedido muy poco; siendo éste el gran desafío que enfrenta el país para los próximos años.

Para el Estado peruano parece haber un ‘campo’ que verdaderamente importa y otro, que ha sido prácticamente dejado a su suerte. El siguiente gráfico sintetiza el escenario.

Inversión pública total ejecutada versus inversión en pequeña agricultura



Fuente: MEF.

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Esa otra agricultura cedió frente a presiones de grupos de poder e inversionistas privados con capacidad de inversión y voz en el gobierno central para reconcentrar tierras en un movimiento que algunos analistas han calificado como contrarreforma agraria. Sobre este escenario, claramente desfavorable para los pequeños productores agrícolas, están las tensiones que la minería genera por la tierra y los recursos.

Dos tensiones concretas: tierra y trabajo

Una primera afirmación sobre la minería es que no es intensiva en producción de nuevos puestos de trabajo. En efecto, las estadísticas laborales del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, indican que el porcentaje de PEA ocupada por rama de actividad en la minería ha sido básicamente igual desde 2004 hasta 2009, situándose en un promedio de 0.9% en todo el país. Si nos concentramos en el área rural únicamente, constatamos un crecimiento de la PEA minera, desde 0.6% en 2004 hasta 1.1% en 2009, mientras que la PEA agrícola disminuye de 79.8% a 75.3% en el mismo periodo.

Parece haber una relación entre el trasvase de la PEA agrícola hacia la minería, aunque no es concluyente, porque el crecimiento del sector de la construcción también ha sido significativo, pasando de 1% a 2.3% en el ámbito rural. Una forma de centrar mejor el análisis sería incluir los cinco departamentos “más mineros” del país. La forma de medir qué tan mineros son es a través de la contribución de esta actividad al Producto Interno Bruto (PIB). Así, tenemos que Áncash, Cajamarca, Arequipa, Pasco y La Libertad componen un mayor porcentaje de PIB minero, con valores que van desde S/. 1,906 millones en el primero hasta S/. 920 millones en el último. El siguiente cuadro permite ver los datos de empleo.

Porcentaje de PEA ocupada en agricultura y minería en cinco departamentos

Departamento	2004		2009	
	PEA agro	PEA minería	PEA agro	PEA minería
Ancash	52.6	0.3	44.9	0.5
Arequipa	23.0	1.5	20.1	2.0
Cajamarca	68.5	0.5	65.4	1.0
La Libertad	37.3	0.5	33.3	1.2
Pasco	50.1	3.1	51.2	4.2
PERÚ	36.7	0.9	32.8	1.0

Fuente: Ministerio de Trabajo, estadísticas laborales

En esos cinco departamentos la PEA minera ha crecido y la PEA agrícola ha bajado, aunque de forma mucho más significativa. No se puede decir fehacientemente que la minería haya desplazado a la pequeña agricultura, pero ciertamente se ha estabilizado o crecido, mientras que la PEA agrícola ha bajado claramente.

Otro tema interesante para analizar es el impacto de la minería y la tensión que ésta ejerce en el territorio. Como en el caso anterior, presentamos un cuadro resumen sobre los derechos mineros en estos departamentos.

Derechos mineros en kilómetros cuadrados y porcentajes en cinco departamentos con fuerte PBI minero

Departamento	Superficie territorial	Participación en territorio nacional	Derechos mineros vigentes al 31/07/2011 (en Km2)	Porcentaje del territorio del departamento
Ancash	35,825.6	2.8	15,458.2	43.1%
Arequipa	63,345.4	4.9	31,025.8	49.0%
Cajamarca	33,247.8	2.6	14,996.2	45.1%
La Libertad	25,569.7	2.0	12,465.7	48.8%
Pasco	25,319.6	2.0	3,980.5	15.7%
PERÚ	1,285,215.6	100.0	232,259.8	18.1%

Fuente: INGENMET, INEI.

Todos los departamentos, salvo Pasco, están por encima del promedio nacional en cuanto a porcentaje de su territorio asignado para la minería –los cuales han crecido sostenidamente en miles de hectáreas desde 2004 hasta 2009. En este caso, sin embargo, es más difícil hacer la comparación con la superficie de áreas cultivadas por departamento, principalmente porque el último censo agropecuario se llevó a cabo hace 17 años. Intentaremos una aproximación con la información pública más actualizada.

Los pequeños productores agropecuarios se encuentran sobre todo en la sierra, que concentra el 61.3% de ellos, mientras en la selva se encuentra el 22.5% y en la costa el 16.2% (citado en CEPES. Tierra y derechos. Un observatorio sobre los derechos sobre la tierra en el Perú. En: www.observatoriotierras.info/estadistica.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

¿Cuál sería el impacto de tener prácticamente la mitad del territorio de cuatro de estos cinco departamentos bajo derechos mineros? Suponemos que los derechos mineros están, sobre todo, en las áreas de sierra andina de estos departamentos, que es justamente donde deberían encontrarse los pequeños productores agropecuarios. En otras palabras, que esa mitad del territorio con derechos mineros es la mitad donde vive la población campesina, es decir, áreas rurales. Un cruce de datos final podría darnos el panorama completo.

De acuerdo al INEI (citado en CEPES. Tierra y derechos. Un observatorio sobre los derechos sobre la tierra en el Perú. En: www.observatoriotierras.info/estadistica, la proyección de población rural para 2011 en los cinco departamentos señala que dicha población en Áncash asciende al 36.3%, Arequipa al 8.4%, en Cajamarca al 70%, en La Libertad al 24.6 y en Pasco al 35.1%.

En suma, los departamentos donde la minería representa el mayor aporte al PBI, tienen derechos mineros en territorios donde presumiblemente se asienta la población rural, salvo en el caso de Arequipa donde ésta es menor al 10%. Es de esperar que haya tensiones por el uso del suelo y de los recursos naturales entre la agricultura campesina y la minería, dada esta aparente superposición, que debe, sin duda, complementarse con investigación en profundidad.

El escenario en adelante

Empezamos diciendo que el gobierno de Ollanta Humala había logrado concentrar expectativas de cambio. ¿Hay señales de que el desfavorable escenario para la agricultura campesina pueda empezar a cambiar? Creemos que sí.

Para empezar, están los cambios en al menos tres ministerios que tienen mucho que decir sobre la problemática de minería y pequeña agricultura. Tanto el Ministerio de Agricultura, como el de Medio Ambiente y el de Energía y Minas, están bajo la gestión de profesionales que permiten anticipar una participación menos inercial del Estado y más promotora o, de ser el caso, vigilante sobre los recursos y las posibilidades de inclusión de los sectores más pobres de la población, que coinciden con la población que trabaja en agricultura.

Aunque la creación de un Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social amenaza con concentrar programas de alivio a la pobreza con un criterio más tecnocrático que integrador, anuncios como la pronta realización de un censo agropecuario dan muestras de un mayor acercamiento al agro peruano.

Incluimos entre las carteras relevantes del Ejecutivo a Medio Ambiente y Energía y Minas porque pensamos que es significativo que, de 214 conflictos sociales, 141 activos y 73 latentes, 119 sean de tipo socio ambiental (Defensoría del Pueblo. Reporte de conflictos sociales N° 90, agosto de 2011), es decir de disputa por el uso de recursos en territorios definidos. Esto presenta un escenario complejo de participación y mediación entre proyectos de inversión privada (como en el caso de la minería) y las comunidades, en el marco de un escenario complejo con dos niveles de gobierno y competencias diferenciadas, desde el nivel nacional hasta el municipal.

Otro anuncio positivo es la rápida promulgación de la Ley de consulta previa, basada en el Convenio 169 de la OIT, que, en lo esencial, señala la obligatoriedad de tomar en cuenta las decisiones y puntos de vista de los pueblos indígenas u originarios a la hora de adoptar decisiones que competan a organismos del Estado que tengan el potencial de afectar a dichas comunidades, tal como ocurre con las concesiones mineras, por citar solo un ejemplo. Parece que se dan pasos para alejarse de la



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

concepción excluyente y paternalista del gobierno pasado y empezar a formular políticas agrarias donde la pequeña agricultura tenga un lugar preponderante: no más perro del hortelano, felizmente.