

El agro en tiempos de Humala

Fernando Eguren
Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, Director de la revista Debate Agrario y de la Revista Agraria.
Licenciado en Sociología por la Universidad de Lovaina, Bélgica.

Se afirma que en el país no hay continuidad en las políticas agrarias. O, más propiamente, que no hay políticas de Estado con relación al sector agrario; y que una de las razones por las que no las hay es que los conductores de esa política sectorial, los ministros de Agricultura, son cambiados constantemente. Durante la década de gobierno de Alberto Fujimori hubo siete ministros de Agricultura; tres durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), seis durante el de Alan García (2006-2011), y cuatro en lo que va del gobierno de Ollanta Humala. En total, veinte ministros de Agricultura –algo menos de uno por año–. Los hubo tanto progresistas como conservadores. La mitad de estos ministros fueron “independientes”, es decir, no pertenecían a ningún partido, por lo que la conducción del sector por estos no necesariamente respondía a la plataforma sectorial del partido gobernante –a la que sí tendrían que atenerse con mayor rigor los ministros que sí eran militantes partidarios–. Todo ello nos llevaría a la conclusión de que, en efecto, no habría habido las condiciones necesarias para una política agraria coherente.

En este artículo sostenemos que esta apreciación es errada. La razón es que en al menos dos puntos sí hubo continuidad, y la sigue habiendo, en todos los gobiernos del último cuarto de siglo. En primer lugar, los sucesivos gobiernos apoyaron persistentemente la creación, desarrollo, expansión y consolidación de una agricultura moderna de exportación, basada en corporaciones agroindustriales y en la concentración de la propiedad de la tierra y del acceso al agua. Este es el modelo de modernización agraria que rige en las últimas décadas. En segundo lugar, las políticas públicas sistemáticamente han marginado a la agricultura familiar, entendiendo como tal al heterogéneo universo de pequeños agricultores y comunidades campesinas y nativas.

Esto es así aunque los discursos de los sucesivos gobiernos varíen: Alan García declaraba desembozadamente su identificación con la gran inversión para modernizar la agricultura y su desprecio por la pequeña agricultura (que consideraba como parte de los ‘perros del hortelano’ que obstaculizan el desarrollo), mientras que Ollanta Humala, es mucho más matizado y ocasionalmente expresa su simpatía por la agricultura familiar.

¿Cómo esta continuidad de políticas sectoriales se ha mantenido? En realidad, esta política de Estado no surge del ministerio de Agricultura, sino de las políticas económicas neoliberales conducidas por el ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El hoy llamado Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), finalmente viene a ser un operador de importancia relativamente menor, pues sus decisiones sobre la orientación de la agricultura peruana y la movilización de los principales recursos para el sector no depende del conductor de turno, sino del MEF. La continuidad de las políticas sectoriales, incluyendo la agraria, depende del MEF, sobre todo de la tecnocracia que conduce el ministerio desde hace ya casi un cuarto de siglo y que, bajo catorce ministros de Economía diferentes, ha asegurado dicha continuidad¹.

1 Cabe preguntarnos en el caso del MEF cómo es que a pesar de los numerosos ministros de Economía se han mantenido las mismas opciones macro. La respuesta es que el Estado ha sido capturado por los intereses privados. Francisco Durand, que ha profundizado en el análisis del tema, argumenta que el Estado peruano fue ‘capturado’ por los intereses de las corporaciones nacionales e internacionales desde los inicios del gobierno de Fujimori, situación que se ha prolongado hasta nuestros días, en los que el neoliberalismo sigue orientando las políticas públicas: “...una coalición de poderes fácticos externos –los gobiernos de los países desarrollados, los organismos internacionales y la banca internacional–, cada cual en su espacio..., junto a fuerzas internas –los empresarios, los medios de comunicación, los militares, las fuerzas conservadoras pragmáticas o autoritarias– empujaron rápidamente a Fujimori y otros presidentes latinoamericanos en la ‘dirección correcta’ [del neoliberalismo]”. La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos. Lima, p. 49.

Ahora bien, esta política ha dado importantes frutos. La promoción de la agricultura de exportación ha sido todo un éxito si tomamos como referencia la evolución de los valores de exportación. En 1995, el valor de las exportaciones de productos agrícolas fue de 275 millones de dólares, mientras que en 2012 alcanzaron los 3 mil 532 millones de dólares, casi trece veces más. El 70% de ese monto correspondió a los productos 'no tradicionales'².

¿Cuáles han sido las condiciones favorables que han permitido el desarrollo de esta agricultura? Las hay externas e internas. El dinamismo de la economía internacional fue un estímulo importante, pues la demanda de materias primas y productos agrícolas aumentó significativamente, particularmente impulsada por el crecimiento económico de los países BRIC (Brasil, Rusia, India, China).

Las condiciones internas fueron introducidas por el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), quien creó condiciones favorables a la inversión en general, y particularmente a la gran inversión, luego de la hecatombe del primer gobierno de Alan García (1985-1990). Modificó las leyes agrarias originadas durante el gobierno militar del general Velasco Alvarado, en particular con la Constitución de 1993 (que desterró el concepto de reforma agraria, todavía presente en la Constitución de 1979, y redujo el rol tutelar del Estado sobre las comunidades campesinas), y con la llamada Ley de Tierras N° 26505 del año 1995. Esta ley destrabó el mercado de tierras, muy limitado por la Ley de reforma agraria de 1969, y eliminó las restricciones a la propiedad del suelo. Leyes dadas por gobiernos posteriores facilitaron aún más la adquisición de las tierras de las comunidades campesinas y nativas por corporaciones interesadas en la agroexportación, las industrias extractivas y el turismo³.

A partir del gobierno de Alejandro Toledo se inició un periodo, aún en curso, de suscripción de acuerdos comerciales y de inversiones, bilaterales y multilaterales, que a la fecha vinculan al Perú con 52 países de todos los continentes, a excepción de África. Sin embargo, ya desde los años noventa, con el gobierno de Alberto Fujimori el país había abierto su economía al exterior, reduciendo o eliminado aranceles a las importaciones. A la fecha abril del 2014 hay dos acuerdos multilaterales adicionales en proceso de negociación, el Acuerdo de Asociación Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, que involucra a 12 países de la cuenca del Pacífico), y la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Los acuerdos firmados han promovido y facilitado las exportaciones del Perú hacia esos y otros países, incluyendo los productos agrarios, contribuyendo así al boom agroexportador. El número de países a los que se dirigen estas exportaciones se ha ampliado notablemente (según el MINAGRI, son más de 150). Esta ampliación de mercados cuenta con el papel promotor de las exportaciones desempeñado por el Estado a través de las agregadurías comerciales de las embajadas del Perú, así como del rol de entidades como la Comisión de la Promoción de las Exportaciones

2 Información en <http://www.minag.gob.pe/portal/herramientas/estadisticas/estad%C3%ADstica-agraria-mensual83>

3 Actualmente, las concesiones de conservación y ecoturismo controlan más de un millón de hectáreas de territorio nacional. Ver "Conservación y ecoturismo. ¿Protección de los recursos naturales o herramienta para el acaparamiento?". Publicación del CEPES. 2013.

(PROMPEX). Por otro lado, los acuerdos firmados incentivan y protegen la inversión extranjera, aún más que la inversión nacional.

También ha sido favorable para estimular las inversiones en agroexportación, la ampliación de la frontera agrícola en la costa peruana, debido a grandes obras de irrigación financiadas mayoritariamente por el Estado peruano. Se han incorporado decenas de miles de nuevas hectáreas a la agricultura a precios subsidiados. En efecto, los montos invertidos por el Estado durante los últimos gobiernos son superiores a los precios de venta de dichas tierras. Por decisión política fueron subastadas en módulos de extensión tan grande que es de imposible acceso para pequeños y medianos inversionistas, siendo clara la opción por las grandes inversiones corporativas. Las tierras ganadas con las nuevas irrigaciones anunciadas para un futuro próximo –235 mil hectáreas⁴– seguirán el mismo destino. Los subsidios son cuantiosos. Un estudio reciente estima que la inversión estatal en siete obras de irrigación en el pasado reciente (Chavimochic, Olmos, Pasto Grande, Jequetepeque-Zaña, Majes-Siguas, Chira-Piura y Chincas) suman 6 mil 321 millones de dólares (dólares a valores de 2012), mientras que los ingresos por la venta de tierras, energía, tarifa de agua y de agua potable no superan los 473 millones de dólares. El Estado ha recuperado menos del 10% de lo que invirtió⁵.

Finalmente, en las postrimerías del gobierno de Fujimori se dio la Ley N° 27360, en octubre del año 2000, siendo ministro de Agricultura el más destacado empresario agroexportador del valle de Ica, José Chlimper. Esta nueva ley estableció un régimen tributario y laboral de excepción para la agroindustria. El impuesto a la renta, que es de 30% para la generalidad de las empresas, fue reducido al 15% para las empresas agroindustriales. En cuanto al régimen laboral, se hizo mucho más inestable la relación laboral para los trabajadores –se ‘flexibilizó’ esta relación, para usar un eufemismo de uso corriente– y se redujeron los costos laborales. Adicionalmente, se redujo el aporte patronal a la seguridad social y de salud de los trabajadores. La ley fue dada con carácter temporal por diez años, para apoyar a una agroindustria en crecimiento, pero aún –supuestamente– no consolidada, pero el gobierno de Toledo prolongó, en julio de 2006, su vigencia por diez años más, hasta 2021. Vencido este plazo, es casi seguro que las corporaciones agroexportadoras volverán a presionar por su extensión, muy probablemente con éxito. En 2013, cuando hubo iniciativas en el Parlamento para modificar la legislación laboral y mejorar la situación de los trabajadores de este sector, las empresas reaccionaron fuertemente oponiéndose a tal cambio. El argumento fue que, debido a la normativa vigente, la agroindustria exportadora había sido muy exitosa, y que esta situación podría peligrar si se eliminaban los incentivos. Este argumento resulta siendo una confesión de que sin subsidios la agroindustria no es tan eficiente ni tan sólida como pretende serlo; o de que, si lo es, pretende tener sobreganancias financiadas con recursos públicos.

4 MINAG. Lineamientos de Política Agraria. Noviembre 2010.

5 Lorenzo Eguren. “Estudio económico costo-beneficio del apoyo estatal a la gran agricultura”. Versión preliminar. CEPES, diciembre 2013. Por lo demás, la corrupción ha acompañado la realización de las grandes obras de irrigación, como fue el caso de la Irrigadora Chimbote y, después, de Chavimochic (Alfonzo Quiroz. Historia de la corrupción en el Perú. IEP-IDL, pp. 422 y 430, respectivamente).

Limitaciones del modelo de gran agricultura de exportación

Hay varios problemas con el hecho que la modernización de la agricultura gire alrededor de corporaciones agroexportadoras que concentran grandes superficies de tierras de cultivo.

En primer lugar, porque contribuye al aumento de las desigualdades sociales y económicas en el país. Hoy se está cuestionando cada vez más en los foros internacionales la necesidad de reducir estas desigualdades, tanto por razones de justicia como de las propias necesidades de un desarrollo económico sostenido y armónico. Actualmente se ha restablecido en el campo peruano, y de forma muy notoria en la costa, una estructura bipolar de propiedad de la tierra –latifundio y pequeña propiedad o minifundio– que, hace unas pocas décadas, generó aquí y en otros países de la región, un gran rechazo y que fue la principal motivación para el reclamo primero, y luego la ejecución, de reformas agrarias.

Una segunda crítica a este modelo es argumentada por Olivier de Schutter, comisionado de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, y se refiere a los altos costos de oportunidad de permitir la concentración de la tierra y las inversiones versus las necesidades de la población local. Según de Schutter, los gobiernos deberían "... sopesar las ventajas de concertar acuerdos de inversión... con los costos de oportunidad que ello[s] entrañaría[n], en particular cuando la tierra disponible pueda destinarse a otros usos que puedan ser más favorables a la satisfacción de las necesidades a largo plazo de la población local afectada y a la plena realización de sus derechos humanos"⁶. ¿Cuán pertinente es esta observación a la política de tierras en el Perú? Como se ha dicho, el Estado peruano ha optado por el apoyo a la ampliación de la frontera agrícola de la costa con grandes proyectos de irrigación para transferir a la gran inversión corporativa las nuevas tierras ganadas para la agricultura; con ello, se excluye la creación de oportunidades para el pequeño y mediano empresariado local. Con otros criterios, el Estado hubiese podido orientar las inversiones de modo que las tierras sí pudiesen ser accesibles a ellos.

Un tercer problema consiste en el dominio territorial que supone la concentración de la propiedad de la tierra. A diferencia de los activos de otras actividades económicas, como la industria o los servicios, la posesión de la tierra se ejerce sobre un espacio territorial, que en el caso de los neolatifundios se amplía a las áreas aledañas al territorio bajo posesión directa.

El gran propietario, o sus representantes, no solo manda dentro de su predio, sino que de hecho ejerce una fuerte influencia sobre la sociedad y las instituciones circundantes, sean estas públicas (ejemplos: gobiernos locales y agencias locales del gobierno central) o privadas (ejemplos: pequeñas y medianas empresas, mercado laboral) o público-privadas (ejemplos: juntas de regantes). Esta influencia puede incluir la obstrucción al ejercicio de funciones públicas por el Estado en las empresas, como de hecho ha ocurrido (inspecciones laborales,

6 Olivier de Schutter. Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos. NNUU, 2009.

fiscalización del uso de las aguas del subsuelo). También puede incluir la utilización de recursos públicos para compensar por las externalidades negativas causadas por la gran empresa. Un ejemplo en curso son las presiones para la realización de obras de irrigación con recursos públicos para impedir el colapso hídrico en el valle de Ica causado, en buena medida, por las propias empresas agroexportadoras.

En cuarto lugar, el modelo de modernización agraria, basado en grandes empresas de alto desarrollo tecnológico y orientadas a la exportación tiene otro impacto territorial importante que no ha sido analizado⁷. En el caso de las nuevas grandes irrigaciones, como Olmos, generan externalidades sociales negativas cuyos costos no son asumidos por las corporaciones. Las necesidades de mano de obra de estas empresas originan inmigraciones importantes que dan lugar a nuevos asentamientos poblacionales o a barrios marginales en las periferias de los centros urbanos. Se crean así nuevas necesidades de vivienda y de servicios, pero ni los gobiernos locales ni los propios nuevos asentados pueden asumir los costos que implica satisfacer dichas necesidades, lo cual da como resultado barriadas hacinadas, insalubres y con servicios inexistentes o insuficientes.

En circunstancias en las que en el mundo se incrementan los temores respecto de los posibles impactos del cambio climático sobre la naturaleza y las sociedades humanas, y se cuestionan los modos usuales de producir y consumir por contribuir al calentamiento global, se comienza a cuestionar también lo que hasta el momento es un paradigma dominante de la agricultura moderna y eficiente: la empresa de gran dimensión, que usa de manera intensiva insumos químicos y energía fósil, y que practica el monocultivo, amenazando la biodiversidad. Todas estas son, precisamente, características de las grandes empresas agroexportadoras⁸.

En contraste, en lo que significa un cambio importante respecto a hace algunos años, tanto el Banco Mundial como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) están ahora poniendo de relieve el rol positivo de la agricultura familiar en el contexto del cambio climático y de las incertidumbres respecto a la seguridad alimentaria⁹. A pesar de sus limitaciones, afirma la FAO, “la agricultura familiar es una de las actividades que combina más eficientemente sus recursos productivos y lo hace de una manera más sostenible

7 Es uno de los temas que analizan los estudios conducidos por Anthony Bebbington en el caso de la gran minería. Ver, por ejemplo, Bebbington et al., *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. IEP-CEPES. Lima, 2007. También, Bebbington et al. *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. IEP-CEPES-Propuesta Ciudadana. Lima, 2013.

8 Entre otras muchas publicaciones, las siguientes son interesantes referencias que sustentan nuestras afirmaciones. Binswanger-Mkhize, Hans P.; Camille Bourguignon and Rogier van den Brink. “Introduction and Summary”. En *Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus*. The World Bank. Washington DC. 2011. Foresight. *The Future of Food and Farming*. Final Project Report. The Government Office for Science, London. 2011. Earls, John. *La agricultura andina ante una globalización en desplome*. Serie Investigaciones. CISEPA N°1. Lima, 2006.

9 FAO. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014*. Resumen ejecutivo. FAO-CEPAL-IICA. 2013. The World Bank. *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. The World Bank. Washington DC, 2007.

y equitativa¹⁰. La inmensa mayoría de unidades productivas en América del Sur son de agricultura familiar, alrededor del 75% del total de unidades productivas en casi todos los países de la región.

Eppur si muove: la agricultura familiar

En el Perú, a pesar de la ausencia de políticas promotoras de la agricultura familiar, ésta ha mostrado su notable capacidad para seguir alimentando a una población creciente de peruanos sin que aumente significativamente nuestra dependencia alimentaria. En efecto, la población del Perú creció entre 1994, año en que se realizó el III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), y el 2012, año del IV CENAGRO, en alrededor de seis millones de habitantes (23%). Durante todos esos años la agricultura familiar logró incrementar, con escaso apoyo de las políticas públicas¹¹, la producción de alimentos evitando así una mayor profundización de la dependencia de las importaciones¹².

Pero, ¿qué es la agricultura familiar? El universo de la agricultura familiar es bastante heterogéneo. Con frecuencia se utiliza como sinónimos de agricultura familiar “pequeña agricultura” o “agricultura campesina”. Hay agricultura familiar “tradicional” y “moderna”; la hay totalmente vinculada al mercado y también la que tan solo lo está parcialmente; de cultura ‘occidental’ o de otras culturas; la hay en comunidades campesinas y nativas. Aunque hay distintas definiciones, todas coinciden en dos características: que la familia conduce el predio y que la parte sustancial del trabajo es provista por miembros de la familia (aun cuando eventualmente haya mano de obra contratada). Podría agregarse, además, que suelen tener escaso acceso a servicios financieros y no financieros y a bienes públicos.

¿Cuál es su importancia? Cuantitativamente, en el Perú son alrededor del 90% de las unidades productivas y son la mayor parte de la población rural. Como ya hemos mencionado, no es posible minimizar su importancia para la seguridad alimentaria del país: si consideramos, con cierta arbitrariedad, que todas las unidades agropecuarias de menos de 10 has. de cultivo corresponden a la agricultura familiar, el reciente Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO) muestra que las tres cuartas partes de las áreas cultivadas con cultivos transitorios alimenticios corresponden a agricultores familiares. Su importancia en la agroexportación es también

10 FAO. Ob. Cit, p. 50.

11 La poca que había fue desmantelada por el gobierno de Fujimori, con la importante excepción del Programa Nacional de Manejo de Cuenas Hidrográficas y Conservación de Suelos – PRONAMACHCS.

12 En uno de los escasos estudios sobre el tema, Javier Iguiniz concluye que los productores mismos impulsaron el crecimiento de la agricultura más que los agentes públicos y la cooperación internacional, estimulados por el crecimiento del mercado interno. “Cambio tecnológico en la agricultura peruana en las décadas recientes: enfoques, resultados y elementos.” en Javier Iguiniz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori. Perú: el problema agrario en debate - SEPIA XI. SEPIA Lima, 2006. Por otro lado, Richard Webb contribuye al argumento, del todo razonable, de que el desarrollo rural depende a veces más de políticas correspondientes a otros sectores –el ministerio de Transportes y Comunicaciones y en las inversiones de los gobiernos descentralizados– que del propio sector público agrario. En: Webb. Conexión y despegue rural. Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2013. En el mismo sentido afirma la FAO, “La principal razón para que un alto porcentaje de los miembros de la agricultura familiar se encuentren bajo una situación de pobreza o desnutrición es la falta de acceso a bienes públicos (infraestructura, telecomunicaciones, servicios básicos, educación, salud y otros), factores productivos (innovación, tecnología, crédito y tierra) y acceso a mercados”. Ob. cit.

significativa: el principal producto agrario de exportación, el café, es producido por agricultores familiares; es el caso también de otros cultivos tropicales, como el cacao. Prácticamente toda la producción de plátanos para la exportación es responsabilidad de agricultores familiares. Es también relevante la participación de la agricultura familiar en varios de los cultivos de exportación no tradicionales, como el espárrago y los mangos. Y la producción de los cultivos andinos que son cada vez más demandados en el exterior, como la quinua, son casi exclusivamente producidos por agricultores familiares.

Además de su importancia económica y demográfica, la agricultura familiar es fundamental para el mantenimiento y desarrollo de la biodiversidad y la prestación de un gran número de servicios ambientales¹³, así como para la conservación y el desarrollo de culturas diferentes a la occidental, que forman parte principalísima de los rasgos más esenciales de la identidad de nuestro país.

A pesar de todo ello, este inmenso sector poblacional y económico ha sido marginado por las políticas públicas en comparación con los recursos orientados a la agricultura empresarial costeña¹⁴.

En un reciente y bien difundido estudio, Richard Webb¹⁵ encuentra –en polémica con los estudios que sostienen que los campesinos están económicamente estancados– que aún en las zonas rurales más pobres –en donde la agricultura familiar es prácticamente la única existente– hay un “despegue” económico. Webb atribuye la ocurrencia de este ‘despegue rural’ a las nuevas oportunidades creadas por la transformación y mejora de la plataforma comunicativa rural –caminos y telecomunicaciones– implementada desde la década de 1990 con aportes del Estado y la iniciativa privada.

Esta afirmación de Webb informa que el desarrollo rural puede no depender –o, con certeza, no sólo depender– de las políticas sectoriales agrarias, sino de la intervención de políticas de otros sectores, como la vial y de comunicaciones, en lo que coincide con otros estudios. Pero también da lugar a la siguiente hipótesis: así como cualquier empresario capitalista reduce su

13 En otros países los servicios ambientales prestados por los agricultores son compensados económicamente. Es el caso de la política agraria común de la Unión Europea, que considera que los agricultores “suministran bienes de interés público, el más importante de los cuales es el buen cuidado y mantenimiento de los suelos, el paisaje y la biodiversidad. [Puesto que] el mercado no paga por estos bienes públicos... la UE les concede ayudas a la renta”. Comprender las políticas de la Unión Europea. Comisión Europea. Bruselas. 2013.

14 El presupuesto público de apertura para la pequeña agricultura –que incluye más de dos millones de unidades agropecuarias– se mantuvo estancado entre los años 2008 y 2012 en algo más de 2 mil millones de soles, monto que se elevó en 2013 a unos 3 mil millones con el Programa Mi Riego. Ver Epifanio Baca y Carlos Cornejo, “La pequeña agricultura. Un sector importante postergado por los distintos gobiernos”. Propuesta Ciudadana. Lima, 2013. Recordemos que hay más de dos millones de unidades agropecuarias que pueden ser calificadas de ‘pequeña agricultura’. En contraste, tan solo en la irrigación de Olmos el Estado invirtió 445.5 millones de dólares. ¿Cuántos fueron los beneficiarios? Las cerca de 40 mil hectáreas ganadas para el cultivo fueron adquiridas por menos de media docena de inversionistas, entre ellos el grupo Gloria y la propia empresa constructora Odebrecht. El comportamiento del Estado ha sido muy diferente según se trata de las agroexportaciones ‘no tradicionales’ y las ‘tradicionales’. El principal cultivo de exportación, tanto por el valor exportado como por el número de productores, es el café, considerado ‘tradicional’; la casi totalidad de la producción del café es realizada por agricultores familiares. No recibe del Estado sino beneficios marginales, logrados debido a la presión de las organizaciones cafetaleras.

15 Ver nota 12.

producción ante situaciones de mercado adversas, para volver a recuperarla en situaciones favorables, los campesinos pueden no aplicar todos sus conocimientos y todos los insumos a su disposición para elevar la producción y la productividad si los resultados económicos no lo justifican, es decir, si la relación costo-beneficio es adversa. Entre las principales causas de esta relación adversa están los altos costos de transacción que suelen caracterizar a la agricultura familiar, incluyendo los problemas de acceso al transporte y la información y otros bienes públicos. Una vez que se crean las condiciones para reducir estos costos de transacción –como el mejoramiento de las comunicaciones y del transporte– surgen nuevas oportunidades que incentivan a los campesinos a utilizar productivamente con mayor plenitud sus conocimientos y los insumos locales. En otras palabras, existirían capacidades no utilizadas (los conocimientos campesinos) dada la inexistencia de las condiciones favorables que estimulen su plena utilización; el cambio de estas condiciones en forma positiva tendría resultados también positivos en la producción y la productividad, y en los ingresos campesinos. Existiría, así, un importante capital humano no utilizado, esperando mejores oportunidades. Las políticas sectoriales agrarias no serían suficientes para lograr ese cambio; en muchos lugares es posible que ni siquiera sean las más importantes.

Ollanta, ¿diferente de Alan?

Era claro el menosprecio de Alan García hacia la mayor parte de la población, los ‘perros del hortelano’, entre los cuales estaban comprendidos los agricultores familiares. ¿Esto ha cambiado? Con referencia al sector agrario, ¿existen diferencias entre el discurso del actual gobierno y el del gobierno pasado? Y si las hay, ¿cómo se expresan en sus prácticas?

En julio de 2013, el presidente Ollanta Humala dirigió el tradicional mensaje a la Nación por un aniversario más de la Independencia Nacional. Destacaron en el mensaje: (a) la referencia a importantes inversiones presentes y futuras, tanto públicas como privadas, y (b) la referencia a que el país está al final de un ciclo económico, al debilitarse el dinamismo de la economía mundial y la demanda de materias primas, y la necesidad de responder diversificando más la economía y desarrollando la industria.

El discurso fue, en su tono, diferente al de Alan García, no solo por su parquedad expresiva –en contraste con la floreada retórica de la oratoria alanista–, sino porque no expresó la condescendencia, cuando no menosprecio, de García respecto a los ‘perros del hortelano’: campesinos, sindicalistas, intelectuales, ecologistas. Se limitó a una contabilidad de realizaciones. Pero en lo esencial, en el contenido, no hubo diferencias notorias, pues ambos se mantienen alineados a las propuestas neoliberales.

Por ejemplo, es necesario revisar la orientación de las inversiones públicas. En una primera mirada, aparentemente no habría realmente en la actualidad una estrategia clara que oriente las políticas de inversiones, y más bien se trataría de iniciativas gubernamentales inconexas. Pero, por otro lado, propuestas que aparecen inherentemente positivas, como la construcción

de la carretera longitudinal de la sierra o las vías interoceánicas –tan celebradas por los gobiernos regionales que atraviesan–, abren interrogantes sobre qué tipo de economía se estaría reforzando y, por consiguiente, qué tipo de sociedad están contribuyendo a forjar. En síntesis, así como en política no hay casualidades, tampoco hay azar en la orientación de las inversiones.

Una hipótesis que podría ayudar a encontrar el sentido político de las inversiones es que estas están concebidas para mejorar las condiciones de desarrollo de la gran empresa. Por ejemplo, el programa Sierra Exportadora de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) no tendría como objetivo el desarrollo de una próspera pequeña y mediana burguesía agraria serrana alrededor de la agricultura de exportación, sino facilitar la intervención de la gran empresa, asentada en la costa, en la agricultura en esa región. Los agricultores serranos serían los proveedores de corporaciones exportadoras, siendo estas las que organizarían los espacios productivos, definirían las tecnologías a utilizar y los productos a cultivar, y las que captarían la mayor parte de las ganancias. Por qué no especular que el Fondo de Promoción del Riego en la Sierra - Mi Riego del MINAGRI, el programa que dedicará mil millones de soles a irrigaciones en la sierra, destine una parte sustancial de sus recursos a un esfuerzo para consolidar, en las tierras que se beneficiarán del riego regulado, una agricultura de exportación orientada y controlada por la gran inversión, en la que los agricultores serranos no serían sino proveedores de cosechas. Ello explicaría por qué las declaraciones del ministro de Agricultura se refieren a que los proyectos de riego seleccionados deben ser de mediana envergadura, encima de las 500 hectáreas, (aun cuando en la sierra predomina la muy pequeña agricultura y las microcuencas), lo que permitiría economías de escala apropiadas para la exportación¹⁶. Uno de los atractivos de la sierra, para la gran inversión, son los nichos de mercado: alcachofas, ahora arándanos y la quinua. La estrategia de las grandes empresas agroindustriales sería involucrar crecientemente a la pequeña agricultura, incluyendo aquella en la sierra que tiene mejores tierras y acceso al agua.

Ello también explicaría por qué no merecen la misma atención del gobierno –y del mensaje presidencial– la capacitación a los agricultores, que incluye la extensión técnica agronómica y ganadera, siendo –como se sabe– que la calificación del capital humano es hoy una de las condiciones para el buen desempeño económico. La educación –de la que la capacitación es una forma particular y especializada– es el mejor medio para democratizar el acceso a oportunidades, y es una condición tanto para un desarrollo económico real como para la constitución de una sociedad democrática. Tampoco están priorizados otros bienes públicos mencionados por la FAO como esenciales para el progreso de la agricultura familiar¹⁷.

16 Ver declaraciones del ministro de Agricultura en Beatriz Salazar y Nelly Rivera, “El Programa Mi Riego ¿beneficiará a los más pobres?”. La Revista Agraria, N° 150. Abril, 2013.

<http://www.larevistaagraria.org/content/la-revista-agraria-150-abril-2013-texto-completo>

En su artículo cuarto, el reglamento de Mi Riego (DS 002-2013-AG) establece como uno de los requisitos para postular que los proyectos sean “declarados viables por el Sistema Nacional de Inversión Pública y que cuenten con el expediente técnico vigente”. Aun cuando es inobjetable que un proyecto tiene que tener sentido económico para que su financiamiento público sea aprobado, es también cierto que el sentido económico de los eventuales usuarios, los campesinos, no es necesariamente ni probablemente el mismo que el del MEF. Las particularidades de la economía campesina no suelen ser tomadas en cuenta por la administración pública.

17 FAO. Ob. Cit, p. 50.

Estaríamos frente a la confirmación de una concepción tecnocrática del desarrollo, la cual pone al centro del desarrollo las inversiones y, para hacerla atractiva y rentable, la construcción de infraestructura.

En el nuevo MINAGRI, esta concepción estaría expresada en la creación de los viceministerios de Políticas Agrarias y de Desarrollo de Infraestructura Agraria y Riego. La idea de la creación de un nuevo viceministerio no era nueva. A los inicios del gobierno del presidente Humala, existía la propuesta de crear el viceministerio de Desarrollo Rural¹⁸. El desarrollo rural, que pone al centro a la agricultura familiar, implica la existencia de una serie de esfuerzos y políticas multisectoriales, tanto económicas como no económicas, y va más allá de la esfera productiva agraria. En contraste, el nuevo viceministerio de Infraestructura Agraria y Riego expresa un concepto tecnocrático e ingenieril del desarrollo agrícola y rural, que privilegia la construcción sobre el desarrollo de las capacidades y el fortalecimiento institucional. El resultado es un MINAGRI más técnico y menos social.

En el concepto mismo del diseño de las grandes obras de irrigación puede distinguirse este sesgo pro gran inversión. Así, por lo general, son beneficiadas las partes media y baja de las cuencas, en donde se localizan por lo general las grandes empresas agroexportadoras, mientras que en las partes altas están las comunidades campesinas y pequeños agricultores y ganaderos, que en nada se benefician y a menudo se perjudican. Este sesgo pro costeano y pro gran inversión de las obras de irrigación es fuente de conflictos constantes.

'Gran inversión' es una expresión que en realidad se refiere a personas, instituciones e intereses concretos, a actores sociales y económicos, que personifican la parte más poderosa del capitalismo. En términos políticos, forman parte del poder fáctico, que no es elegido y que no forma parte directa de las instituciones políticas, pero que ejerce gran influencia sobre ellas, tanto desde fuera del aparato del Estado, como desde dentro, precisamente a través de la tecnocracia, particularmente de los ministerios de Economía y Finanzas, de Comercio y Turismo, Energía y Minas, y del Banco Central de Reserva¹⁹.

Este modelo de capitalismo neoliberal y de gran empresa se ha convertido para una buena parte de la opinión pública, sobre todo urbana, en una suerte de necesidad que responde a una sola racionalidad posible, la 'economía de libre mercado', que es la única que supuestamente puede asegurar un crecimiento económico eficiente y competitivo, y la que mejor puede poner en valor nuestros recursos naturales. Su manifiesto más descarnado es el discurso del "síndrome del perro del hortelano" del expresidente García. Es un discurso que separa, además, la esfera de la economía de la política, la que invariablemente es calificada como un 'ruido' entorpecedor e inconveniente que "molesta al distraer de lo importante en la marcha del país"²⁰.

18 En el año 2004, el gobierno del presidente Alejandro Toledo aprobó una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. Fue una propuesta interesante, pero nunca se puso en práctica.
<http://dger.minem.gob.pe/ArchivosNormasLegales/Estrategia%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Rural.pdf>

19 Al respecto, consultar en de F. Durand. La mano invisible.... Op.Cit.

20 Mirko Lauer. "No sea tímido, haga bulla", en La República, 3 de agosto de 2012.
<http://www.larepublica.pe/columnistas/observador/no-sea-timido-haga-bulla-02-08-2013>

En este marco, ¿cómo entender el llamado de Humala a la necesidad de diversificar la economía del país y de industrializarlo, dado el posible ocaso de las ventajas del extractivismo, reflejado en la tendencia a la baja de los precios de los minerales? Hay dos comentarios que surgen de inmediato: no se trata de desarrollar principalmente industrias con chimeneas o de maquila, propias del siglo pasado, pues son aquellas que no botan humo (pues dependen de la microelectrónica, de la física, de la biología, de la nanotecnología), con gran intensidad y densidad de información y conocimientos, las que producen un mayor valor agregado. Tal industrialización requiere como condición *sine qua non* de un capital humano altamente calificado que no es producido, ni en cantidad ni en calidad suficientes, por el sistema educativo peruano, desde la primaria escolar hasta los estudios universitarios de posgrado. Apuntar hacia una educación masiva de calidad es un proyecto a largo plazo, y no hay el menor atisbo de que ello vaya a ocurrir. El segundo comentario es que los tratados de libre comercio firmados con países desarrollados de larga historia industrial, tanto de la de chimeneas como de la de conocimientos, promueven una división del trabajo en la que eternizan a los países en desarrollo en su función de proveedores de materias primas o con escaso procesamiento. Por otro lado, la pequeña escala de la economía peruana haría necesario el establecimiento de alianzas estratégicas con los países de la región para poder desarrollar una capacidad de intervención en la economía mundial en mejores condiciones. Pero las alianzas económicas que se establecen en la región en los últimos años están más orientadas a mejorar las condiciones en las que nuestros países aprovechan los mercados de los países desarrollados, que en fortalecer una fuerte economía regional capaz de actuar con peso propio en el mercado global. De ahí la extrema debilidad de la Comunidad Andina – CAN. Posiblemente el único país que tiene un juego propio es Brasil, que para ciertos efectos puede hacer causa común con el grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que ya tiene su círculo, el BRIC mismo, y que tiene la capacidad y la posibilidad de subordinar a sus intereses geopolíticos a los países vecinos.

Sin embargo, el Perú y los países de la región tienen, efectivamente, que construir economías de alto valor agregado, que aprovechen como insumos sus recursos naturales, y que sean sostenibles²¹. Es decir, una economía que invierta una parte sustancial de las rentas originadas en la explotación de los recursos naturales para el mejoramiento de las capacidades de la población y la ampliación de las oportunidades.

21 Una de las mejores reflexiones sobre el tema es el libro, ya un poco antiguo, pero absolutamente pertinente, de Fernando Fajnzylber, *La industrialización trunca de América Latina*. Ed. Nueva Imagen. México, 1983. También es recomendable enterarse de los planteamientos de la CEPAL de los años cincuenta a los setenta. Aunque correspondían a otra situación de las economías y las sociedades global y nacionales, tenían una perspectiva holística y compleja que se contraponen a la simplonería de buena parte de las discusiones económicas actuales.

¿Es la agricultura una actividad extractiva?

La propuesta del presidente Humala de priorizar la industria supone la superación del extractivismo. En el Perú y en otros países de América Latina se debate sobre el modelo "extractivista", entendido como la característica principal de un estilo de crecimiento económico centrado fundamentalmente en la explotación de los recursos naturales, sobre todo en la extracción de recursos mineros y de hidrocarburos.

Hay varias críticas a este modelo. En primer lugar, depende principalmente de la generación de rentas, es decir, de una ganancia que se basa sobre todo no en la eficiencia ni en la competitividad, sino en el hecho no meritario de que el Perú –y algunos otros países– tiene recursos naturales que otros países no poseen o por lo menos no en la abundancia requerida, razón por la cual los que sí cuentan con esos recursos pueden cobrar un plus, una renta. El Perú tiene muchos y diversos recursos naturales; por ello, la renta que obtiene es cuantiosa.

Una segunda crítica al modelo extractivista es que genera escaso valor agregado. El valor agregado lo da la transformación de las materias primas en bienes con gran contenido de conocimiento. El Perú exporta, sobre todo, materias primas poco procesadas, cuyos precios son fijados en el mercado internacional y son volátiles, e importa esas mismas materias, pero ya transformadas intensamente, como computadoras, complejos bienes de capital, etc.

Un tercer rasgo del extractivismo es su referencia casi exclusiva a recursos naturales no renovables, como los minerales, el gas y el petróleo, que una vez extraídos no se pueden reponer.

La pesca y la agricultura, ¿son actividades extractivas? La pesca es extracción de peces del mar, lagos y ríos; pero, a diferencia de los minerales y los hidrocarburos, es un recurso renovable. Sin embargo, puede no serlo si la falta o violación de la regulación de la pesca termina con la reducción y eventual extinción de especies pesqueras.

¿Y la agricultura? Es una actividad también renovable, aunque hay modos de hacer agricultura que destruyen, a la larga, los recursos de los que depende.

Hay diferentes formas de hacer agricultura en el Perú²². Abordaremos en primer lugar la agricultura moderna con la pregunta: ¿es nuestra agricultura moderna una actividad de alto valor agregado? Entendemos por agricultura moderna aquella que: (a) obedece a una lógica de ganancia; (b) planifica todo el proceso productivo; (c) destina la totalidad de la producción a la venta; (d) usa semillas de alto rendimiento; (e) utiliza tecnologías de punta en todo el proceso productivo, incluyendo el control informático, maquinaria de avanzada y riego tecnificado; (e) utiliza profesionales y técnicos para orientar y supervisar el proceso productivo, así como

22 Ver de Martín Scurrah, "Políticas agrarias para un Perú postextractivista". En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (editores). *Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. RedGE/CEPES. Lima, 2012. http://www.redge.org.pe/sites/default/files/tema_6_Martin%20Scurrah.pdf

para la gestión administrativa y financiera; (f) utiliza mano de obra asalariada; (g) vende el producto clasificado y con algún nivel de procesamiento. Esta agricultura puede o no dedicar su producción a la exportación, aunque en el Perú sí suele hacerlo; suele ser de grandes dimensiones, superando las 300 hectáreas, aunque puede haberlas de dimensiones menores. Eventualmente alguna agricultura bajo control familiar podría ser considerada agricultura moderna.

A pesar de estas características, este tipo de agricultura es solo una parte limitada en la cadena de valor. En los eslabonamientos previos, esta agricultura supone una intensa, y abundante investigación biológica, física, química, agronómica, etc., de alta calidad, que da lugar a variedades de plantas y semillas de alto rendimiento, a insumos eficientes e inocuos, y a herramientas y maquinaria que potencien la productividad. Ello supone a su vez la existencia de institutos de investigación –públicos y privados, universidades– en número y con recursos suficientes, tanto financieros como personal calificado del más alto nivel y en cantidad suficiente; laboratorios modernos; vinculación intensa y sistemática con la comunidad científica internacional. Supone, finalmente, relaciones sinérgicas con diferentes instancias del aparato estatal que contribuyan al desarrollo de todos estos eslabones.

Pero lo que más caracteriza a nuestra agricultura moderna es que sea, en alto grado, una “maquila” que importa semillas, insumos, bienes de capital, software, asesores; es decir, que importa insumos ricos en conocimientos. ¿Y qué aporta? Sobre todo, recursos naturales: tierra, agua, buen clima, y mano de obra barata; también, un cierto talento empresarial y comercial. Es decir, participa en la cadena de agregación de valor en la fase con menor contenido en conocimientos.

Sería injusto decir que las universidades peruanas y otras instituciones de investigación no aportan (lo hacen, pero a una escala clamorosamente insuficiente), o que no haya empresarios agrícolas progresistas y creativos. Pero mientras no haya un salto cuantitativo y cualitativo, nuestra agricultura puede estar muy cercana de ser calificada como una actividad extractivista.

Agricultura moderna y sostenibilidad

¿Cuán sostenible es la agricultura moderna? Esta pregunta es crucial, en la medida precisamente en que la actividad extractivista generalmente agota los recursos que explota, no solamente aquellos que por su naturaleza son no renovables, sino aún aquellos que sí lo son.

Quizá el único argumento de la agricultura moderna para afirmar su legitimidad como actividad sostenible, es que hace un uso más eficiente del agua utilizando el riego tecnificado, y específicamente el riego por goteo. Se supone que este es el que más ahorra agua (es un criterio de eficiencia del uso del agua) y que mejor aprovecha la planta para su desarrollo (segundo criterio de eficiencia del uso del agua). Sin embargo, plantas que requieren mucha agua siguen requiriéndola aún con riego por goteo (espárrago y caña de azúcar). Y la eficiencia

no solo se debe referir al uso dentro de los límites del predio, sino también a la disponibilidad y a la distribución. El valle de Ica y las pampas de Villacurí son un buen ejemplo de cómo, a pesar del riego tecnificado aplicado por las empresas modernas, las reservas de agua están en camino al colapso, al extraer agua del subsuelo a ritmos y volúmenes superiores a la capacidad de recuperación. Pero en el caso de Ica hay un impacto mayor, pues en el afán de acceder al agua del subsuelo adquieren pozos de pequeños agricultores para irrigar zonas que pueden estar a una veintena de kilómetros, condenando el área original irrigada a la desertificación.

Otras características de la agricultura moderna están siendo crecientemente cuestionadas desde la perspectiva de la sostenibilidad. Algunas de ellas las hemos ya mencionado a propósito de los problemas del tipo de modernización de la agricultura corporativa:

- El uso intensivo de energía fósil no es sostenible a largo plazo por varias razones: (a) su creciente escasez y los precios crecientes; (b) por ser contaminante (liberación de CO₂); (c) por ser ineficiente en términos energéticos (se utiliza más energía como *input* de la que se extrae en el *output*). Además, dado su carácter de ensamblaje visto anteriormente, se utiliza mucha energía en el transporte de los insumos y maquinarias, en buena parte importados, y en el transporte del producto exportado.
- El monocultivo. El ciclo de reproducción de la calidad del suelo y del control de plagas y enfermedades depende en buena medida de la rotación de cultivos y de la coexistencia de cultivos diferentes. El monocultivo empobrece los suelos y reduce la resistencia a enfermedades y plagas, lo que obliga a la utilización de insumos químicos, tanto abonos como insecticidas y pesticidas.
- El monocultivo tiende a reducir los ámbitos de reproducción de la biodiversidad, al ser excluyentes de otras variedades. En este sentido también puede contribuir a una agricultura menos resiliente al cambio climático.
- El carácter de enclave que a menudo tienen las grandes empresas modernas genera desigualdades socioeconómicas locales que a su vez recrean un clima de tensión y de conflictos sociales que eventualmente comienzan a socavar el modelo.
- En la agricultura moderna de la ceja de selva y la selva baja, más específicamente en las plantaciones de palma aceitera puede haber un doble problema. Primero, si la instalación de la palma significa un cambio de uso del suelo, en el caso de que se haga en terrenos de bosque primario, la liberación de carbono es muy alta, la que no es lo absoluto compensada por la plantación, aún en su fase madura²³. Segundo, la plantación es por definición monocultivo, eliminando toda biodiversidad –tanto en la fauna como la flora–. En tercer lugar, los residuos del proceso productivo pueden ser contaminantes²⁴.

23 Ver Alejandra Martins, "Palma aceitera, agente de deforestación en el Perú". BBC Mundo, mayo 2012. Asimismo, Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. "Empresas de palma aceitera deforestan 13076 hectáreas de bosques primarios en los últimos meses". Lima, 2013.

24 Desde hace años la FAO ya alertaba sobre los riesgos de los cultivos oleaginosos como la palma aceitera y la soja: los efectos para la salud humana causados por fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y metales por medio de la contaminación del agua y los productos alimenticios; erosión del suelo; pérdida de fauna y flora silvestres y de diversidad biológica. FAO. "Posibles efectos de los reglamentos medioambientales en el cultivo, elaboración y comercio de los dos principales cultivos oleaginosos anuales y perennes". Roma, diciembre de 1997.

Propiedad y arrendamiento

Las tierras de conducción directa de los agronegocios pueden ser propias o arrendadas; presumiblemente las tierras que tienen en propiedad serán explotadas de manera más sostenible que las arrendadas. Sin embargo, no necesariamente es así. Un inversionista agrario propietario de tierras puede calcular una tasa de depreciación anual de este recurso, y al final de un cierto periodo considerar que su valor es igual a cero (ya sea porque ya no es fértil, o está muy contaminada, o porque ya no hay agua disponible). Esto es más verosímil en el caso de corporaciones con intereses económicos diversificados, pues pueden movilizar sus capitales entre diferentes rubros, saliendo de alguno que ya no es rentable hacia otros que sí lo son. El diario Gestión informó hace un tiempo que varias empresas agroindustriales dejarían el valle de Ica, por la escasez de agua, hacia la costa norte, en donde las inversiones públicas garantizaban el agua²⁵. Son estas mismas empresas las causantes del colapso de los depósitos de agua del subsuelo. Es un típico comportamiento extractivista. Un empresario que solo tiene inversiones en el agro posiblemente se preocupará de hacer una agricultura más sostenible²⁶.

El caso más llamativo de control de la tierra sin necesidad de ser propietario son los pools de siembra argentinos. Un pool puede controlar todo el proceso de producción y comercialización de un millón de hectáreas sin la necesidad de ser propietario siquiera de una sola lampada de tierra²⁷.

25 Diario Gestión. 6 de setiembre de 2012.

26 En 1982, el Estado de Nebraska aprobó por votación ciudadana la Iniciativa 300, que pasó a formar parte de la Constitución de ese Estado. Fue una reacción contra la presencia cada vez mayor de corporaciones en la agricultura, desplazando la agricultura familiar. "For critics of the corporations, the family farm is more than a business – it is a way of life. To non-family corporations, farming is just a business".

27 Murmis y Murmis sintetizan la definición de los pools: «Se asocia a los llamados "pools" agropecuarios con arreglos novedosos para combinar tierra, capital y recursos humanos: arrendamiento (u otros arreglos contractuales de acceso a la tierra, que llamaremos genéricamente "arrendamiento") y/o propiedad aportada o no en fideicomiso, contratación de maquinaria y servicios, un paquete tecnológico basado en maquinaria moderna, un uso intensivo de biotecnología e insumos agroquímicos y sistemas digitales y personas especializadas en la selección de campos, producción, management y comercialización. Esta organización se puede dar por medio de la creación de fideicomisos o, en el otro extremo, asociaciones informales entre el dueño de la tierra, el contratista y un ingeniero agrónomo, en su versión más básica. Los sistemas más complejos involucran también organizadores profesionales (empresarios), proveedores de insumos y comercializadores e inversores, desde locales hasta ajenos al sector agrario, que proveen capital vía fondos de inversión financieros o fideicomisos, con oferta pública o no». Miguel Murmis y María Rosa Murmis, "El caso de Argentina". En Fernando Soto-Baquero y Sergio Gómez (editores). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Concentración y extranjerización. FAO. Santiago de Chile, 2012, pp. 24-25.

La agricultura moderna, ¿fatalmente extractivista?

En realidad, la calificación de moderna a la agricultura a la que nos hemos referido hasta el momento no deja de ser arbitraria, pues hay varias agriculturas modernas. La descrita es probablemente la más emblemática.

Pero, precisamente, hay agriculturas modernas que surgen como respuesta a los problemas de aquella considerada hasta aquí. Por ejemplo, la agricultura de labranza cero²⁸, que se aplica sobre millones de hectáreas en Brasil y Argentina y, en escala bastante menor, en Chile. Consiste en la no utilización de tractores (que limpian de rastrojos de los campos cosechados y contribuyen al apisonamiento y cambio de estructura del suelo), y en el aprovechamiento de los rastrojos, los cuales mezcla con la tierra, sirviendo como abono orgánico. Para ello se han desarrollado maquinarias ad hoc que no producen los efectos negativos de los tractores 'tradicionales'. También en el plano de la utilización de insumos de origen orgánico puede haber mucha sofisticación en su producción. En efecto, la agricultura orgánica no podrá abandonar su situación marginal y de orientación hacia mercados elitistas si no se desarrollan modalidades de producción masiva de insumos orgánicos.

Extractivismo y la agricultura tradicional

Por agricultura tradicional entendemos, para los propósitos de esta exposición, aquella que hace un uso intensivo de insumos orgánicos, y practica el pluricultivo y la rotación de cultivos. Produce principalmente alimentos, tanto para el consumo familiar como para el mercado, en proporciones diferentes. Suele ser gestionado por una familia, la que proporciona la mayor parte de la fuerza de trabajo. Las formas de gestión, desde el punto de vista de su relación con una economía de mercado, son empíricas y limitadas, tanto por los niveles de educación también limitados, como por un conocimiento limitado de las complejidades de una economía de mercado. Pero hay muchos tipos de agricultura tradicional, desde la campesina más elemental hasta aquella que está fuertemente influenciada por la agricultura de la revolución verde, con todas sus virtudes (aumento de rendimientos) y defectos (uso intensivo de insumos químicos).

¿Cuánto valor agregado genera esta agricultura?

La pregunta no se responde fácilmente, pues es en el marco de una parte de esta agricultura tradicional que se mantiene y reproduce la biodiversidad, que es uno de los requisitos de la sostenibilidad a largo plazo de la producción agropecuaria. Esto es tanto más cierto cuanto la adaptación al cambio climático podrá requerir de las plantas una gran capacidad de adaptación.

28 Labranza cero, en palabras de la FAO, consiste básicamente «...en mantener una cubierta orgánica permanente o semipermanente del suelo (por ejemplo, un cultivo en crecimiento o una capa de rastrojo) para protegerlo del sol, la lluvia y el viento, y permitir que los microorganismos y la fauna del suelo se ocupen de "arar" y mantengan el equilibrio de los elementos nutritivos, procesos naturales que el arado mecánico perjudica. (...) El área de cultivos establecidos mediante labranza cero en Brasil aumentó rápidamente durante la década del 90 de un millón de hectáreas en 1990/1 pasó a ocupar 17 millones de hectáreas en el año 2000 y luego a más de 25 millones de hectáreas (60 millones de acres) en el periodo 2005/62. Casi en el 70% de toda la tierra cultivada en Brasil se utiliza la labranza cero». En FAO, "Labranza cero: cuando menos es más". Revista Enfoques. 2001.

Paradójicamente, la biodiversidad se mantiene *in situ* gracias a la existencia de la economía campesina, que no obedece a una lógica de mercado, por lo que quienes la mantienen no esperan una retribución económica por la importante función que cumplen. Pero en la medida que se van integrando a el con mayor intensidad, irán dejando de lado aquellas variedades que no son aceptadas por el mercado para centrarse en las que les dejan mejores márgenes de ganancia. Es indispensable que se reconozca y compensen económicamente a esos campesinos para que sigan manteniendo la biodiversidad.

Una buena parte de la agricultura tradicional, vinculada al mercado, no practica una agricultura orgánica y no agrega mucho valor agregado a la producción. Producen con bajos rendimientos y a veces hace un uso exagerado de insumos químicos, por ignorancia y por las recomendaciones de quienes los venden. No hay servicios de extensión técnica dirigida a los agricultores tradicionales en alguna escala significativa. Con políticas de asistencia y capacitación, podrían elevar sus rendimientos de manera significativa, hacer una agricultura más 'amigable' con el medio ambiente y estar en capacidad de afrontar una creciente población consumidora de alimentos.

Parte de la agricultura tradicional es depredadora de los recursos, en la medida, por ejemplo, que eliminan las áreas de protección (por ejemplo, árboles y arbustos en las laderas que evitan la erosión pluvial o eólica) o utilizan para el cultivo suelos que no son aptos para ello.

En donde la agricultura familiar puede ser considerada netamente extractiva es donde coloniza el bosque amazónico y lo deforesta. Libera gases de efecto invernadero tanto al deforestar como al incendiar la madera y arbustos. Practica una agricultura en zonas no aptas para esta actividad, y los suelos se tornan improductivos al cabo de tres o cuatro años.

Agricultura tradicional y sostenibilidad

La sostenibilidad de la agricultura tradicional no está vinculada solamente a los impactos que puede tener sobre los recursos naturales, sean estos positivos o negativos, sino a su capacidad de ofrecer una cantidad de alimentos suficiente a la creciente demanda. Si bien hoy puede afirmarse que dos tercios de los alimentos de origen agrícola de consumo directo son producidos por la agricultura tradicional, no es seguro que pueda mantener ese mismo porcentaje a medida que la demanda crezca. Para que mantenga su papel estratégico en la seguridad alimentaria tienen que aumentar sus rendimientos de una manera significativa. Aún no estamos en una situación en que las políticas oficiales lo promuevan, ni es de mayor interés de las instituciones académicas y de investigación, ni de la mayoría de los propios gremios de agricultores.

Reflexiones finales

¿Pueden convivir armoniosamente la gran agricultura corporativa y la agricultura familiar?

En las conclusiones del informe, ya citado, del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, aceptó que "Las inversiones en gran escala en tierras agrícolas pueden redundar en beneficio de todas las partes interesadas", pero advierte que para que esto suceda:

"presupone la existencia de un marco institucional apropiado. Si no es ese el caso en el momento de la inversión, la llegada de grandes inversionistas puede de hecho hacer que sea menos probable, en vez de más probable, que se establezca tal marco en el futuro, puesto que los grandes inversionistas pueden llegar a tener suficiente influencia para evitar toda reglamentación que pueda coartar la promoción de sus propios intereses"²⁹.

El proceso de dos décadas de formación de neolatifundios conducidos por poderosas corporaciones no deja lugar a dudas de que el momento de establecer un marco institucional apropiado ya pasó. Más aún, los estímulos para que este proceso continúe están todos en pie: se mantiene la legislación que reduce los impuestos a la renta, no se acepta modificaciones a la legislación laboral de los asalariados agrícolas, se mantienen los planes de grandes inversiones en irrigaciones costeñas para la agroexportación a cargo de grandes corporaciones, entre otros.

La apuesta por una modernización agraria con las características ya señaladas no deja mucho lugar para una estrategia de desarrollo rural en cuyo eje se encuentre la masiva pequeña agricultura, cuya importancia para el país tiene una significación estratégica mucho mayor que la agricultura de exportación, pues es la que sostiene la seguridad alimentaria de la población, la biodiversidad y las fuentes de agua y la que conforma el núcleo de la sociedad rural propiamente dicha.

29 De Schutter. Ob. Cit, p. 26.

Bibliografía

Baca, Epifanio y Carlos Cornejo, "La pequeña agricultura. Un sector importante postergado por los distintos gobiernos". Propuesta Ciudadana. Lima, 2013.

<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/La%20Peque%C3%B1a%20Agricultura.pdf>

Bebbington, Anthony, et al., Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. IEP-CEPES. Lima, 2007.

Bebbington, Anthony et al. Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina. IEP-CEPES-Propuesta Ciudadana. Lima, 2013.

Binswanger-Mkhize, Hans P.; Camille Bourguignon and Rogier van den Brink. "Introduction and Summary". En *Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus*. The World Bank. Washington DC. 2011.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2653/488960PUB0REPLACEMENTOF09780821376270.pdf?sequence=1>.

CEPES. "Conservación y ecoturismo. ¿Protección de los recursos naturales o herramienta para el acaparamiento?". Publicación del CEPES. 2013.

http://observatoriotierras.info/sites/default/files/boletin_8.pdf

Comisión Europea. Comprender las políticas de la Unión Europea. Comisión Europea. Bruselas. 2013.

http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/es/agriculture_es.pdf

De Schutter, Olivier. Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos. NNUU, 2009.

http://www.rfn-watch.org/uploads/media/large_scale_land_acquisitions_sp_01.pdf

Durand, Francisco. La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos. Lima. 2010

Durand, Francisco, La mano invisible del Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política. Desco / Fundación Ebert. Lima, 2005.

Earls, John. La agricultura andina ante una globalización en desplome. Serie Investigaciones. CISEPA N°1. Lima, 2006.

http://dpp2013.files.wordpress.com/2013/06/2006_earls.pdf

Eguren, Lorenzo. "Estudio económico costo-beneficio del apoyo estatal a la gran agricultura". Versión preliminar. CEPES, diciembre 2013.

Fajnzylber, Fernando, La industrialización trunca de América Latina. Ed. Nueva Imagen. México, 1983.

FAO. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014. Resumen ejecutivo. FAO-CEPAL-IICA. 2013. <http://repiica.iica.int/docs/b3165e/b3165e.pdf>.

FAO, "Labranza cero: cuando menos es más". Revista Enfoques. 2001. <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0101sp1.html>

FAO. "Posibles efectos de los reglamentos medioambientales en el cultivo, elaboración y comercio de los dos principales cultivos oleaginosos anuales y perennes". Roma, diciembre de 1997. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/007/w6645s.pdf>

Foresight. The Future of Food and Farming. Final Project Report. The Government Office for Science, London. 2011. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/288329/11-546-future-of-food-and-farming-report.pdf.

Gestión. 6 de setiembre de 2012

Gobierno del Perú. Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. <http://dger.minem.gob.pe/ArchivosNormasLegales/Estrategia%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Rural.pdf>

Iguíñiz, Javier. "Cambio tecnológico en la agricultura peruana en las décadas recientes: enfoques, resultados y elementos." En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori. Perú: el problema agrario en debate-SEPIA XI. SEPIA Lima, 2006. http://www.sepia.org.pe/facipub/upload/cont/883/cont/file/20080901023440_Balance_Igui_iz.pdf.

Salazar, Beatriz y Nelly Rivera. "El Programa Mi Riego ¿beneficiará a los más pobres?". La Revista Agraria, N° 150. Abril, 2013. <http://www.larevistaagraria.org/content/la-revista-agraria-150-abril-2013-texto-completo>

Lauer, Mirko. "No sea tímido, haga bulla", en La República, 3 de agosto de 2012. <http://www.larepublica.pe/columnistas/observador/no-sea-timido-haga-bulla-02-08-2013>

Martins, Alejandra. "Palma aceitera, agente de deforestación en el Perú". BBC Mundo, mayo 2012.
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/05/120503_peru_palma_aceitera_am.shtml

MINAG. Lineamientos de Política Agraria. Noviembre 2010
http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/notasdeprensa/presentaciones/presentacion_ministro_comision_agraria_nov2010.pdf

Murmis, Miguel y María Rosa Murmis, "El caso de Argentina". En Fernando Soto-Baquero y Sergio Gómez (editores). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe. Concentración y extranjerización. FAO. Santiago de Chile, 2012.
<http://www.fao.org/docrep/019/i2547s/i2547s.pdf>

Nebraska Studies. "For critics of the corporations, the family farm is more than a business – it is a way of life. To non-family corporations, farming is just a business".
http://www.nebraskastudies.org/1000/frameset_reset.html?http://www.nebraskastudies.org/1000/stories/1001_0120.html

Quiroz, Alfonso. Historia de la corrupción en el Perú. IEP-ID. Lima, 2013

Scurrah, Martín, "Políticas agrarias para un Perú postextractivista". En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas (editores). Transiciones. Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. RedGE/CEPES. Lima, 2012.
http://www.redge.org.pe/sites/default/files/tema_6_Martin%20Scurrah.pdf

Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. "Empresas de palma aceitera deforestan 13076 hectáreas de bosques primarios en los últimos meses". Lima, 2013.
<http://www.biofuelobservatory.org/Documentos/Deforestacion-por-Palma-Aceitera-2013.pdf>

Webb, Richard. Conexión y despegue rural. Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres. Lima, 2013.
http://www.contexto.org/pdfs/WEBBconexion_y_despegue_rural_ultimaversion.pdf.

World Bank. World Development Report 2008. Agriculture for Development. The World Bank. Washington DC, 2007.
http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327599046334/WDR_00_book.pdf

