

Cusco, Perú

Julio de 2013

DESDE EL CUSCO, MIRADA A LAS POLÍTICAS AGRARIAS DEL ESTADO PERUANO

Andrés Loaiza Fernández *

** Ing. Agrónomo con amplia trayectoria en: Elaboración y Conducción de Proyectos de Desarrollo Integral en Cuencas Hidrográficas actualmente es coordinador general en CEDEP Ayllu.*

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, el título del presente artículo refleja la constatación de que los matices de análisis sobre la realidad de la actividad agrícola campesina varían según el punto geográfico desde el cual se realicen. Tal es el caso de esta mirada particular de un ruralista cusqueño que se asoma a las políticas estatales peruanas sobre la agricultura con la solvencia de quien viene trabajando desde hace años en el sector y, por lo mismo, ha visto pasar mucha agua bajo ese puente. Seguramente una cantidad significativa de las y los lectores de Diálogos coinciden con la preocupación que este texto expresa.

Realizar un análisis de la política agraria en el Perú es un esfuerzo complejo, considerando la gran diversidad geográfica, climática cultural y, fundamentalmente, la trama intrincada de las políticas agrarias durante los últimos años. Por ello, el primer paso debe ser realizar una descripción somera de la situación en el Perú en cuanto se refiere a las inversiones vinculadas al sector agrario y sus repercusiones en los procesos sociales y en la situación de la seguridad y soberanía alimentaria.

En ese sentido, hay dos constataciones de base. La primera es que cuando se habla de agricultura suele englobarse en esa noción, artificialmente, a todas las formas de producción a partir de la explotación de la tierra, por lo tanto, se procesan, usan y difunden datos de las grandes empresas agrícolas y del negocio de la agricultura para la exportación. Como resulta obvio, hablar al mismo nivel de la actividad de las grandes empresas y de la producción campesina produce distorsiones enormes que, a fin de cuentas, no solo hacen invisible la dimensión económica y el papel social de la agricultura campesina, sino que evitan la visualización de sus problemas. La segunda constatación se refiere a que, a pesar de que el Perú presentó mejoras significativas en la perspectiva macroeconómica (por ejemplo porcentajes de crecimiento anual de hasta el ocho por ciento y durante casi una década), esos índices halagadores no se reflejaron en mejora en el sector de la agricultura campesina, que generalmente muestra bajas tasas de retorno y de rentabilidad.



Condiciones de la agricultura campesina

Las principales razones de la baja rentabilidad en la agricultura son la menguada productividad de los factores de producción como la tierra, mano de obra, capitales y gestión; los bajos precios de los productos agropecuarios, la escasa asistencia técnica, la deficiente infraestructura económica rural y la falta de organización de los productores, entre otros problemas de diversa índole.

Por otro lado, la inversión del Estado en este sector es limitada, ineficiente y muestra poco impacto en sus condiciones de productividad. A manera de ejemplo debe notarse que la inversión por hectárea en la agricultura peruana, en el lapso entre los años 1970 y 1999 presentó una tendencia decreciente, disminución que fue acentuándose aún más en la década de los años noventa. Ya en el siglo XXI, el presupuesto del Ministerio de Agricultura en el año 2012 fue 1.06 % del presupuesto nacional (incluyendo todo el sector). Ello significa una descapitalización institucional, financiera, de cuadros humanos y de capacidad en el sector agrario.

La relación de la superficie agrícola trabajada en comparación con el territorio nacional del Perú es una de las más bajas del mundo. Las tierras aptas para la agricultura son escasas, sólo el 5,9% del territorio (7,6 millones de Hectáreas) son tierras aptas para cultivos en limpio y permanentes; 13,9% (17,9 millones de Hectáreas) son para pastos y 38% del territorio constituyen tierras con aptitud para la producción forestal, mientras que las tierras de protección ocupan la mayor extensión del territorio. Basados en esos datos es posible afirmar que la capacidad de uso mayor de la tierra en Perú tiene condiciones para ser un país más forestal y ganadero que agrícola.

En cuanto a ocupación, el total de superficie agrícola de las unidades agropecuarias existentes en el país llega aproximadamente a 5,5 millones de Hectáreas, de las cuales sólo 3,3 millones están efectivamente en producción con cultivos transitorios, permanentes o asociados (43,2% del total de tierras con potencial agrícola), lo cual indica que las tierras agrícolas, además de ser escasas, están siendo subutilizadas. Así ocurre en la costa y en la selva, regiones donde las tierras cultivables son poco aprovechadas, mientras que en la sierra hay sobre utilización, como es obvio, estas tendencias tienen que ver, en primer lugar, con la menor y mayor densidad en cada caso, pero también con los niveles de incentivo a la producción a partir de políticas públicas. Por otro lado, la escasez de tierras cultivables es agravada por dos procesos paralelos: la urbanización de las áreas agrícolas cercanas a las ciudades y la erosión de suelos.

En cuanto a tamaño, el 92% de las unidades agropecuarias del país son explotaciones con menos de 20 Hectáreas y en éstas, 84% tienen menos de 10 y 70% menos de 5, concentrando cerca del 16% de la superficie agropecuaria total y el 66% de la superficie agrícola.

En consecuencia, la pequeña propiedad campesina ocupa un lugar predominante en la producción agrícola del país y representa, además el 95% de la Producción Económica Agropecuaria (PEA) agropecuaria, el 72% del Valor Bruto de la Producción (VBP) total agrícola y el 60% del conjunto de las agro exportaciones. Los productores con menos de 5 Hectáreas representan el 67% del área dedicada a los cultivos transitorios y 48% de la dedicada a los permanentes. Todo ello demuestra que en Perú en la actualidad prevalece la pequeña producción, también denominada producción campesina o agricultura campesina.

Comercio y mercados

En relación a la comercialización de los productos agrícolas, ésta se caracteriza por una deficiente formación de precios, que perjudica principalmente a los pequeños productores y a los consumidores de menores ingresos. El problema se debe, entre otras razones, a la falta de fluidez en el abastecimiento de alimentos, encarecimiento del proceso de comercialización, las mermas significativas que reducen y afectan la calidad de la oferta agropecuaria alimentaria y la baja capacidad de negociación de los productores agropecuarios frente a los comerciantes mayoristas, transportistas y procesadores. Como es sabido, debido a las urgencias de liquidez de los productores al momento de la cosecha, sus condiciones de negociación en la cadena de la comercialización son notoriamente afectadas. Igual que en otros ámbitos, el papel del Estado y del sector privado en la comercialización de productos agropecuarios no está definido.

En cuanto a la agro exportación, ésta se concentra en los productos que tienen una demanda específica en el mercado externo. El actual boom de productos para la exportación se centra en los espárragos, las frutas (principalmente uvas, paltas y mangos), las cebollas y el tradicional café, que sigue constituyendo el producto de exportación de mayor trascendencia, pese a la crisis de precios internacionales que aún subsiste.

Este tipo de agricultura viene creciendo, cuenta con algunos niveles de innovación tecnológica y es la única que ofrece rentabilidades y beneficios que, fundamentalmente, se concentran en los eslabones superiores de las cadenas agroexportadoras, aunque varían según los ciclos de los precios internacionales. La distribución de beneficios es la misma aun considerando que cerca del 60% de la producción que se destina al mercado externo comprende también aportes de la pequeña producción.

Volviendo al principio

A pesar de la inmensa importancia del agro en la economía peruana, las políticas económicas y sectoriales de las dos últimas décadas no han hecho de la agricultura una base de desarrollo para el país.

Varios ejemplos respaldan la anterior afirmación. Por un lado, hay una caída sistemática de la inversión pública para atender las necesidades productivas y sociales del agro peruano, no otra cosa demuestra que de cada cien soles que el Estado peruano gasta, solo dos se destinan a la agricultura.

Por otra parte, las inversiones suelen ser dirigidas a obras de infraestructura, y se constata el agravante de que no se orientan a la transformación productiva e innovación tecnológica. Un ejemplo de ellos es que el Instituto Nacional de investigación Agrícola (INIA) que fuera el principal centro de investigación nacional, tiene dificultades presupuestales y tiende a desaparecer, como está ocurriendo con otras instituciones del sector.

Finalmente, queda la pregunta de fondo ¿por qué la producción campesina, tan importante a la economía del país como a las políticas de seguridad y soberanía alimentaria están en la última fila de la atención estatal?

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.