

Un gobierno de Gana Perú, ¿en qué puede ser diferente?

¿Qué puede marcar la diferencia entre el gobierno de Ollanta Humala y los gobiernos anteriores? La manera en que afronta los problemas de la población rural. Según el último censo, uno de cada cuatro peruanos es un poblador rural. Según definiciones más elaboradas, son dos de cada cinco.

Esta población es la que produce la mayor parte de los alimentos que consumimos; la que mantiene la biodiversidad; la que presta una serie de servicios ambientales (incluyendo el cuidado de las fuentes de agua); la que practica una agricultura menos agresiva con el medio ambiente; la que mantiene y desarrolla una rica cultura (una de cuyas manifestaciones es la de tener una de las mejores artesanías del mundo); la que sostiene la economía de la mayor parte de las regiones del Perú.

La población rural es la que ha dado el mayor aporte cultural original al país y la que ha sido capaz de mantener esa tradición cultural. Es la que, al final de cuentas, más atrae la atención del mundo: los turistas no vienen a conocer el Perú de los «blancos» urbanos (que son, más bien, imitadores), sino a apreciar los colores, diseños y textura de los textiles de la población rural andina y amazónica; a gustar de los diversos sabores posibles gracias a la biodiversidad; a apreciar las cerámicas y la platería; a gozar del paisaje y los andenes contruidos por ellos; a sorprenderse de las obras de sus antepasados.

Pero esta misma población rural es la más pobre del país; la que accede, cuando lo hace, a servicios públicos de pésima calidad; la que tiene el índice de desarrollo humano más bajo —menor esperanza de vida, menores ingresos, menor nivel educativo—; la que está menos comunicada y menos informada. Es aquella cuyos derechos ciudadanos son menos respetados y la que migra hacia las ciudades en busca de nuevos horizontes, a menudo ilusorios, o a buscar tierras en la Amazonia, a costa de la deforestación.

La gran diferencia del gobierno de Ollanta Humala respecto de los anteriores es enfrentar esta situación con políticas que requieren decisión, imaginación y coraje, y con la mayor cantidad y calidad de recur-



La manera en que enfrenta los problemas de la población rural marcará la diferencia entre este nuevo gobierno y los anteriores.

sos. Ningún gobierno lo ha hecho. Orientar prioritariamente las políticas y los recursos al desarrollo rural es la mejor manera de luchar contra la pobreza; de garantizar la seguridad alimentaria; de enfrentar el deterioro de los recursos naturales y el cambio climático; de mantener y desarrollar la biodiversidad; de asegurar un desarrollo más democrático, más sostenible, más equitativo, más justo. No lo dice sólo *LRA*: los organismos internacionales —la FAO, el FIDA, el Banco Mundial— han revalorado la importancia de los espacios rurales.

El corazón productivo de esta población rural son los pequeños agricultores, total o parcialmente vinculados al mercado, con 1, 5, 10 o 20 hectáreas.

Según la Enaho 2010, hay alrededor de 2.2 millones de hogares que dedican parte o todo su tiempo a las actividades agríco-

las y ganaderas que abastecen de alimentos a la población nacional y de las cuales obtienen, principalmente, sus ingresos. La agricultura —incluyendo la ganadería y la forestería— es la actividad principal, aunque no la única, de estas familias. Desde la década de 1990, el Estado ha promovido la gran agricultura de exportación y le ha dado la espalda a la inmensa mayoría de la población rural. El gobierno de Ollanta Humala tiene que cambiar esas prioridades.

Lo rural y el mercado interno

Adicionalmente, la actividad agraria es un componente fundamental de la economía peruana y, aun más, de las economías regionales. El PBI agrario es, aproximadamente, el 8% del PBI total, pero esta cifra es engañosa: limita lo agrario sólo a la actividad agraria directa y primaria, sin considerar los eslabonamientos hacia adelante



La población rural es la más pobre del país; la que accede, cuando lo hace, a servicios públicos de pésima calidad.

—fertilizantes, abonos, semillas, etc.— y hacia atrás, que incluyen la agroindustria. Están, además, los múltiples servicios que la actividad agraria requiere. En un estudio publicado en 2004, el IICA estimaba que en el Perú el PBI del sector agrario «expandido» (incluyendo las actividades primarias, alimentos y manufacturas derivadas) representaba el 31.76% del PBI total¹.

Cerca de un tercio de todos los trabajadores del país están en los espacios rurales y tienen como actividad principal la agricultura. Muchos de ellos viven en ciudades intermedias y pequeñas; la mayoría de estas solo existen por los servicios y el comercio que requiere la actividad agraria. Hay un entrelazamiento entre el campo y la ciudad que debe ser estimulado. Las economías regionales no solo no se explican sin el agro, sino que no puede haber realmente un desarrollo regional sin el agro. Y si no hay desarrollo de las regiones, no hay desarrollo del mercado interno; y si este no existe, no hay «economía nacional de mercado», que es el sello más característico de la propuesta de desarrollo de Gana Perú. El desarrollo rural y de la pequeña agricultura es *condición necesaria* para encaminar el país hacia el crecimiento y fortalecimiento del mercado interno. No es condición suficiente, pero sí necesaria; indispensable.

El apoyo a la pequeña agricultura

No hay muchos misterios sobre lo que la pequeña agricultura requiere en primera instancia: i) acceso a servicios —de calidad— financieros y no financieros; ii) inversión en infraestructura vial, de riego, energética, de telecomunicaciones, mucho mayor de la que se ha hecho hasta el momento; las faraónicas obras de irrigación en la costa, que finalmente favorecen sobre todo a grandes empresas constructoras e inversionistas agroexportadores, no

«La gran diferencia del gobierno de Humala respecto de los anteriores es enfrentar esta situación con políticas que requieren decisión, imaginación y coraje, y con la mayor cantidad y calidad de recursos. Ningún gobierno lo ha hecho. Orientar prioritariamente las políticas y los recursos al desarrollo rural es la mejor manera de luchar contra la pobreza.»

deben ser prioritarias: esos recursos se necesitan en las otras dos regiones, para que centenares de miles de familias —no un puñado— produzcan más y mejor y eleven sus ingresos y mantengan y desarrollen la biodiversidad; iii) investigación orientada a la agricultura familiar, capacitación en gestión y extensión técnica; iv) promoción y apoyo —esto es esencial— a la asociación de pequeños agricultores, en cooperativas u otras formas, para superar limitaciones debido a su pequeña escala, mejorar su capacidad de negociación y realizar inversiones que den valor agregado a su producción; v) mejorar los sistemas de comercialización, eliminando o regulando monopsonios y proveyendo de información a los productores; vi) apoyo, también, a los gremios de productores, y restitución del autogravamen, suprimido por el gobierno de Fujimori.

Otras medidas son indispensables si deseamos un desarrollo rural sostenible; entre ellas, una verdadera revolución educativa: no hay manera de modernizar la actividad agraria y utilizar mejor tanto los conocimientos tradicionales como los más modernos si tenemos una población rural sin educación o con una educación elemental y de baja calidad. Por eso, es necesario: i) una mejor calidad de profesores y maestros, lo cual requiere que sean más

capacitados, mejor pagados y respetados; ii) un currículo educativo que prepare al alumno para desempeñarse en su medio rural como ciudadano y productor, pero que también le permita desenvolverse en otros espacios culturales y en las ciudades; iii) dotar de los profesores necesarios a las escuelas, suprimiendo las unidocentes; iv) una inversión en locales y útiles escolares.

¿Cuánto cuesta todo esto? El equipo de economistas que apoya al presidente electo —uno de los mejores que se haya visto en el país— podrá hacer los cálculos. La misión de los economistas va más allá de mantener los equilibrios macroeconómicos, pues mantenerlos es solo una condición necesaria, un medio, para enrumbar al país al crecimiento y consolidación de su mercado interno y el bienestar de la población.

De lo dicho debe quedar claro que el camino para la superación de la pobreza rural no son los programas redistributivos, tipo Juntos, que son necesarios todavía por un tiempo —quizá largo—, pero que solo tienen sentido si se enmarcan en una estrategia de desarrollo rural que tenga como uno de sus objetivos la superación de la pobreza y que haría, en plazos que habría que determinar, prescindibles dichos programas por innecesarios.

Descentralización

Todo ello requiere, qué duda cabe, del liderazgo del gobierno central y una estrecha colaboración con los gobiernos regionales y locales. Hoy por hoy, estos tienen recursos, imprescindibles hace algunos años. Pero ni con el gobierno de Toledo ni con el de García ha habido tal liderazgo, para que todas las regiones orienten el carro del desarrollo en la misma dirección; al contrario: cada región —unas más, otras menos— se siente autónoma, dueña exclusiva y excluyente de los recursos que encierra su territorio y de la manera de utilizarlos. Así es imposible construir país. Hay una responsabilidad compartida en esta situación, pero corresponde al gobierno central el liderazgo nacional, y a los gobiernos regionales el liderazgo en sus regiones.



Foto: Cindy Krose
No existe manera de modernizar la actividad agraria si tenemos una población rural sin educación o con una de baja calidad.

Es indispensable fortalecer las direcciones regionales agrarias, órganos de coordinación entre el gobierno central y los regionales, para la planificación y ejecución de los planes de desarrollo agrario en beneficio de los pequeños agricultores.

Inversiones

Diferentes estimados sitúan el monto necesario de inversiones en infraestructura en US\$35 mil millones². Habría que revi-

«Cerca de un tercio de todos los trabajadores del país están en los espacios rurales y tienen como actividad principal la agricultura. Muchos de ellos viven en ciudades intermedias y pequeñas; la mayoría de estas solo existen por los servicios y el comercio que requiere la actividad agraria. Hay un entrelazamiento entre el campo y la ciudad que debe ser estimulado.»

sar cuáles han sido los criterios para llegar a esa suma y cuáles fueron las prioridades consideradas. En opinión de LRA, la prioridad, en lo que a infraestructura concierne, la debe tener la sierra, atendiendo a su densidad demográfica, mayor a la de la selva, y con índices de desarrollo humano inferiores. Respecto de la costa, hay un claro rezago, producto, en gran parte, de sistemáticos sesgos procosteños y prourbanos de los gobiernos anteriores.

La selva también merece una atención especial. Según el PNUD, algunas de las provincias de esta región son las que tienen menor índice de densidad del Estado (vinculado al acceso a servicios básicos). Más inversiones y mejores servicios de salud y educación son indispensables, pero no cualquier inversión. Esta región está adquiriendo cada vez más im-

portancia por sus recursos y contribución al medio ambiente, pero al mismo tiempo está amenazada por megainversiones —como los proyectos de hidroeléctricas— que atentan contra su ecología y las poblaciones locales.

Mencionamos ya que no debería haber más inversiones destinadas a las grandes irrigaciones costeñas, sino que los recursos se deberían reorientar hacia las otras regiones, sobre todo la sierra: no es que no sean necesarios, sino que, dada la escasez de recursos, son otras las prioridades. Y con toda la importancia que pueden tener las carreteras que vienen del Brasil, hay que aceptar que benefician sobre todo al país vecino y a sus empresas constructoras, aunque son los contribuyentes peruanos los que las pagan. Lo invertido en esas carreteras debería haber sido destinado a densificar la red vial entre las tres regiones, y particularmente la red vial al interior de la sierra. Una de las mejores maneras de impulsar el desarrollo de mercados rurales, de estrechar las relaciones con los mercados urbanos y de reducir los costos de transacción de la pequeña agricultura es la densificación de la red vial.

En cuanto a la inversión privada, ella es necesaria y bienvenida, pero debe superarse la idea de que inversión privada es

solo la gran inversión privada. Centenares de miles de agricultores, que tienen una dotación de tierras suficiente para sostener a sus familias y producir excedentes para el mercado, y acceso al agua, son también potenciales inversores si se dan las condiciones apropiadas: sumadas, sus inversiones igualarían o superarían probablemente las que han realizado en estos últimos años los grandes inversionistas, con la ventaja de que sus efectos y beneficios se distribuirían entre todos ellos y estimularían la economía de distritos y provincias. Los productores de café, y el auge de las ciudades a partir de su industria, son un ejemplo.

Los neolatifundios

Hay una relación entre la situación marginada de la pequeña agricultura y la constitución, en los últimos tres lustros, de los neolatifundios exportadores. En primer lugar, algunos neolatifundios han podido constituirse comprando tierras a pequeños agricultores que, dadas las condiciones adversas en las que operan (falta de créditos, de servicios, etc.), se ven obligados a vender o arrendar. En segundo lugar, es política deliberada de los últimos gobiernos utilizar recursos fiscales para habilitar tierras, también fiscales, a favor de grandes inversionistas: las mismas inversiones y las mismas tierras podrían haber sido destinadas a la formación, en esas regiones, de una próspera pequeña y mediana agricultura. El argumento de que solo la gran agricultura puede ser competitiva —esgrimida por el presidente García y va-

«El camino para la superación de la pobreza rural no son los programas redistributivos, que son necesarios todavía por un tiempo —quizá largo—, pero que solo tienen sentido si se enmarcan en una estrategia de desarrollo rural que tenga como uno de sus objetivos la superación de la pobreza.»

rios de sus ministros—, simplemente no es cierto, tal y como lo muestran múltiples estudios realizados en diferentes países y que habría que replicar en el Perú³. Por lo demás, la rentabilidad de los neolatifundios exportadores se debe también a subsidios ocultos —pagan solo la mitad del impuesto a la renta— y a un régimen laboral que recorta los derechos de los trabajadores.

Cuestionar las políticas que optan por una modernización del agro basada en la formación y consolidación del latifundio no implica rechazar la conveniencia y necesidad de la exportación de productos agrícolas. De hecho, la exportación de café —principal producto de exportación, junto con el espárrago— se basa en una producción casi exclusiva de agricultores familiares, como lo es también la producción de banano orgánico y de muchos otros cul-

tivos. En otros países, como Chile —en donde explotaciones agrícolas de 5, 10 o 15 mil hectáreas de extensión son impenables—, gran parte de la producción para exportación se basa en la mediana empresa agrícola.

¿Qué hacer con los neolatifundios? Estos no son tiempos de reforma agraria, así que no se trata de redistribuir sus tierras; los que están, están. Pero sí podrían diseñarse políticas que, vía tributación progresiva, llevarían a desincentivar la formación de predios que superen determinada extensión y a incentivar la pequeña y la mediana empresa agraria.

Más allá de los desafíos inmediatos

Los gobiernos suelen ser renuentes a orientar sus políticas atendiendo a desafíos de largo plazo, o cuyos resultados solo pueden observarse después del periodo del gobierno de turno. Aquí, también, el gobierno de Gana Perú podría marcar la diferencia. Algunos ejemplos pueden ilustrar el punto.

En primer lugar: la ya referida necesidad de una revolución educativa. Los efectos no podrán apreciarse para el año 2016, pero sí después. Nadie podrá negar la imperiosa necesidad de tal revolución, pero debe comenzar ya. Ni la agricultura puede ser competitiva en el futuro, ni los pobladores rurales dejarán de ser pobres, si no hay una revolución educativa. Es porque los gobiernos anteriores no lo hicieron que uno puede afirmar que su declarada lucha contra la pobreza no era sino parte de una retórica demagógica.

En segundo lugar: el deterioro de los recursos naturales. Desde la liquidación de la Oficina Nacional de Recursos Naturales por el gobierno de Fujimori, en 1992, no se sabe con precisión la situación de los suelos cultivables en el Perú. La Onern, sobre la base de investigaciones realizadas en la década de 1970, concluyó que aproximadamente un tercio de las tierras de la costa estaba afectada por algún grado de salinización, debido a los malos hábitos de riego y deficiente drenaje. También estimó que un altísimo porcentaje de los suelos en la sierra se estaban erosionando, y que la incontrolada deforestación de la selva hacía lo propio con los suelos de esa región. Todos estos procesos continuaron en las décadas siguientes. En síntesis: el Perú pierde tierras fértiles continuamente, pero, al mismo tiempo, pretende ganar tierras de

Foto: Archivo Cepes



El nuevo gobierno debería dejar de promover inversiones destinadas a grandes irrigaciones en la costa y orientar esos recursos hacia la sierra.

cultivo con grandes inversiones en irrigaciones (las que, a su vez, pueden ser causa de salinización, como ya está ocurriendo en algunas zonas). Es una política onerosa y sin sentido, que beneficia a grupos reducidos —empresas constructoras y grandes inversionistas— y perjudica a muchos. Es imperioso restablecer alguna entidad que cumpla las funciones de la Onern, y también lo es una agresiva política que evite una mayor pérdida de suelos y permita un mejor y más económico uso del agua.

En tercer lugar: hay que cambiar formas de producción que, a la larga, no son sostenibles. Grandes extensiones de monocultivo, uso intensivo de insumos químicos y de energía fósil, incluyendo la dependencia de abonos nitrogenados derivados del petróleo, van mostrando su poca viabilidad en el largo plazo y su contribución al cambio climático y la amenaza a los recursos naturales⁴. En el corto y mediano plazo, la utilización de estos insumos —que pueden parecer hoy irremplazables, pues ayudan a controlar enfermedades y plagas y a aumentar los rendimientos físicos—, a la larga, puede mostrarse inviable. En este terreno, la agricultura campesina tiene mucho que enseñar por su conocimiento de cómo explotar de manera sostenible los recursos en múltiples pisos ecológicos, el aprovechamiento de fuentes de energía renovable y el manejo de una agricultura orgánica⁵.

Comunidades campesinas y nativas

Las comunidades campesinas y nativas han sido ignoradas por todos los últimos gobiernos y, además, vilipendiadas por el actual⁶. Son más de tres millones los peruanos comuneros.

Por lo general, las poblaciones organizadas en estas comunidades son pobres. Erróneamente, muchos concluyen que es la persistencia de la comunidad lo que las condena a la pobreza⁷. Todo lo contrario: para apreciar su importancia, basta imaginarnos qué sería de esas familias pobres si no tuvieran a las comunidades como espacios territoriales, sociales, culturales, económicos y de protección, frente a un contexto socioeconómico más amplio que, cuando no les es hostil, les es indiferente.

Ya hace varios años que el *capital social* —la confianza institucionalizada entre agentes socioeconómicos— es considerado un activo favorable para el desarrollo. La comunidad es, también, capital



La selva tiene cada vez más importancia por su contribución al medio ambiente, pero al mismo tiempo está amenazada por megainversiones.

social que no ha sido debidamente aprovechado para impulsar su desarrollo.

Una de las deudas pendientes con las comunidades es la de aprobar, finalmente, las normas legales para la aplicación de la Convención 164 de la OIT, que obliga al Perú, como país signatario, a someter a consulta las normas y decisiones del sector público que las afectarán. Ciertamente, el gobierno de Gana Perú debe hacer lo posible para aprobarlas lo más pronto posible y aplicarlas cuando corresponda.

Conclusión

Todo lo dicho puede ser realizable. Un riesgo de todo gobierno progresista que sufre el acoso de los sectores conservadores y de poderosos grupos de interés económico es preocuparse demasiado en no afectarlos. Y el riesgo mayor es que, por hacerlo, se deje de hacer lo único que justifica un gobierno progresista y democrático: orientar al país por la senda de un desarrollo que beneficie a todos —particularmente, a los más pobres y marginados—, a la consolidación de una amplia democracia y de sus instituciones y a la incorporación de toda la población a la ciudadanía plena. La razón indica que tales objetivos deben realizarse con respeto al ordenamiento democrático y, al mismo tiempo, con decisión y sin vacilaciones. Los objetivos y las medidas propuestos en estas páginas no son de una naturaleza que pueda alarmar a los sectores que más se han beneficiado del crecimiento económico en los últimos lustros. A lo más, dejarían de tener la atención prefe-

rencial del gobierno, de la que han gozado todos estos años, pues ella se orientaría ahora a los que no se beneficiaron o a los que lo hicieron apenas.

Esto es lo que diferenciaría al gobierno de Gana Perú de todos los gobiernos anteriores.

Notas

¹ IICA. Dirección de Planeamiento Estratégico y Modernización Institucional. Citado en *Beyond the city. The rural contribution to development*. Washington D.C.: World Bank, 2004, pág. 35.

² Félix Jiménez. «Desigualdad y crecimiento económico». Presentación en Power Point. PUCP, 17 de junio de 2010.

³ Ver, por ejemplo, H. Bingswanger et al. *Agricultural land redistribution*. Washington D.C.: World Bank, 2009, quienes muestran, además, que la agricultura familiar es la que combina de manera más eficiente los factores de producción capital, tierra y trabajo.

⁴ Ver Foresight. *The future of food and farming*. Final project report. London: The Government Office for Science, 2011. Este informe llama la atención sobre la necesidad impostergable de modificar las formas usuales de la producción agrícola moderna.

⁵ Ver John Earls. *La agricultura andina ante una globalización en desplome*. Lima: PUCP, 2006.

⁶ Ver Alan García. «El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio*, 28 de octubre de 2007.

⁷ La última versión de este persistente prejuicio es la de Hernando de Soto, quien sigue sosteniendo, contra toda evidencia, que si un pobre tiene derechos de propiedad individual formalizados que pueden venderse, prendarse, hipotecarse o poner en riesgo de cualquier otra forma, se abren las puertas de superación de la pobreza. Para una reciente crítica de esta versión, léase <<http://www.larepublica.pe/19-05-2011/iguiniz-arriesgatu-vivienda-el-llamado-de-de-soto>>.