

DEL PARO NACIONAL AGRARIO AL PLAN NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR

FERNANDO EGUREN¹

DICIEMBRE 2019

La crisis política, que está encontrando cauces de solución —pero cuyo desenlace final todavía está en proceso—, tuvo un momento cumbre: la disolución del Congreso, al que sucedió la Comisión Permanente —si bien con funciones legislativas bastante recortadas—. Por su parte, el Ejecutivo quedó facultado para legislar, como dispone la Constitución, hasta la elección de un nuevo Congreso el 26 de enero de 2020. Es de esperar que este Congreso —al que podríamos llamar *de transición*— se instale en febrero del mismo año, para cumplir sus funciones durante diecisiete meses, antes de ser reemplazado por uno nuevo en julio de 2021. Estamos en un periodo de incertidumbre, ya no por los estériles esfuerzos de un grupo de excongresistas y del presidente de la Comisión Permanente —Olaechea—, de rechazar la legalidad de la disolución del Congreso, sino por lo imprevisible de las características del nuevo Legislativo.

La crisis política se manifestó poco después de que ocurrieran algunos hechos importantes para la agricultura nacional. Recuérdese que el 13 de mayo hubo un paro agrario nacional que exigía del Gobierno y del Congreso la aceptación de una plataforma de catorce puntos, para atender los cuales, el 22 de ese mes se instaló una mesa de diálogo con la participación de representantes de seis ministerios y de las dos organizaciones convocantes del paro: la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) y la Junta Nacional de Usuarios de Sectores Hidráulicos de Riego del Perú. La primera medida que tomó la mesa fue formar cinco submesas técnicas: a) de financiamiento y seguro agrario; b) de producción nacional y comercio; c) de gestión de recursos hídricos; d) de asociatividad e institucionalidad; y e) de agricultura familiar (una versión preliminar de los acuerdos alcanzados puede consultarse en un documento de balance realizado por el Minagri, accesible en <https://agronoticias.pe/wp-content/uploads/2019/08/BALANCE-MESA-DE-DI%C3%81LOGO.pdf>).

Presionado, sin duda, por el éxito del paro, el Congreso se sintió obligado a acelerar la realización, el 14 de junio, de un pleno agrario «por primera vez en la historia [...] para mejorar la vida de millones de peruanos», según declaró el entonces presidente del Legislativo, Daniel Salaverry². Luego de varias horas de debate, el pleno aprobó catorce proyectos de ley³.

¿Cuál ha sido el resultado final de la mesa de diálogo? Si bien se llegó a una serie de acuerdos en las cinco mesas técnicas, muchos de ellos son promesas que el Minagri y otros ministerios

¹ Sociólogo. Presidente del Cepes.

² Según la agencia oficial de noticias Andina. <https://bit.ly/35sExFY>

³ Ver la relación de proyectos aprobados en <https://bit.ly/37vcpDY>. La retórica política crea sus propias trampas. De tomar al pie de la letra la declaración del presidente del Congreso: «por primera vez en la historia [...]», resulta monstruoso que se haya esperado casi doscientos años de vida republicana para que, ¡en catorce horas!, se intentase, finalmente, encaminar al país hacia la mejora de vida de la tercera parte de su población.

se comprometieron en cumplir, pero nada garantiza que efectivamente sean honrados. ¿Por qué?

En primer lugar, porque ya no está la ministra de Agricultura, Fabiola Muñoz, quien hizo posible la creación de la mesa de diálogo y mostró su disposición a negociar con los gremios, como tampoco está su viceministra de Políticas, María Elena Rojas, cuya voluntad de apoyo a la agricultura familiar se expresó en su insistencia en lograr la aprobación del Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021. Ambas dejaron los cargos cuando el Gabinete ministerial, del cual formaban parte, renunció porque el Congreso rechazó la cuestión de confianza planteada por el primer ministro, Salvador del Solar.

En segundo lugar, porque el Congreso que aprobó los catorce proyectos de ley ya no existe, pues fue disuelto por el presidente de la República el 30 de setiembre, y es previsible que el nuevo Congreso —que durará apenas un año y medio— dará poca atención a esos proyectos y a su promulgación por el presidente Vizcarra.

En tercer lugar, porque el ambiente político está demasiado concentrado en el desarrollo de la crisis, en el proceso electoral que dará origen al próximo Congreso y en las inacabables denuncias de corrupción. Y no se saldrá de ese ambiente antes de, por lo menos, un año y medio, cuando el 28 de julio de 2021 llegue a su término la actual gestión gubernamental.

Como ya se mencionó, el Perú está ingresando a un periodo electoral en el que el tema agrario no es, en lo absoluto, políticamente prioritario. Ninguno de los partidos que se presentará a la competencia electoral ha mostrado en los últimos años interés en la cuestión agraria (salvo en la agroexportación).

La inclusión del sector agrario en sus propuestas programáticas pasadas no ha dejado de ser una concesión a lo «políticamente correcto» (¿cómo no decir algo sobre un sector económico y social que involucra a la tercera parte de la población nacional?), y el contenido de los planteamientos, absolutamente anodino. Los enconos del pasado y del presente entre el fujimorismo y aliados y el resto de las opciones políticas, no tienen nada que ver con la cuestión agraria. Podemos anticipar desde ahora que, cualquiera fuere la salida de la crisis, las políticas agrarias no cambiarán en nada sustantivo.

En cuarto lugar, porque, después del Paro nacional agrario, las organizaciones campesinas y de productores que lo apoyaron permanecen en compás de espera, esperanzadas en que los acuerdos se traduzcan en medidas con cretas, aunque es probable que varios de ellos queden en el aire si no se da una presión persistente por parte de las propias organizaciones interesadas. Por lo demás, en medio de la situación descrita en el párrafo anterior, es difícil esperar que puedan llamar la atención de una opinión pública urbana que, de alguna manera, mostró su apoyo al paro, pero que ahora está distraída en otros menesteres.

Habrá que hacer un seguimiento de los acuerdos alcanzados en la mesa de diálogo y de los proyectos de ley aprobados en el pleno agrario del Congreso, a fin de llegar a conclusiones más firmes sobre hasta qué punto los productores agrarios se han visto beneficiados y, si lo han sido, qué porcentaje de las 2.2 millones de familias agricultoras recibirá esos beneficios. Los cultivos que son mencionados en forma expresa y clara como favorecidos serían el café (se aprobó la propuesta de la estructura del «Programa Nacional de Reactivación y Gestión de la Caficultura Peruana»), el arroz (se propuso la eliminación del impuesto al arroz pilado) y la papa (se establecería un «Plan Multisectorial de Producción Planificada de Papa»), los tres entre los más comerciales. No es muy claro cómo los acuerdos beneficiarían en concreto a los productores de dichos cultivos, en caso de que se implementen. Menos claro es, todavía, de qué manera serán beneficiados los productores de cultivos no comerciales.

En el improbable caso de que todos los acuerdos fuesen ejecutados, cabe la pregunta de hasta qué punto eso significaría un viraje significativo en las políticas agrarias. Estas, como se sabe, han priorizado desde hace ya tres décadas la expansión de la agroindustria exportadora y, con

ello, la concentración del control de la tierra agrícola por grandes consorcios e inversionistas, en desmedro del fortalecimiento de la mediana y, sobre todo, la pequeña agricultura⁴.

El nuevo Plan para la agricultura familiar

Mención aparte merece la aprobación, por Decreto Supremo 007-2019-MINAGRI, del Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021 (Planaf), que, elaborado con el fin de implementar la estrategia y la ley respectivas, intenta coordinar la intervención —hasta ahora, completamente desarticulada— de los diferentes ministerios en la agricultura familiar, con el liderazgo del Minagri. El plan fue hecho en el marco de la Comisión Intersectorial de Promoción de la Agricultura Familiar, cuyos integrantes incluyen tanto a representantes del sector público como de la sociedad civil, y fue incorporado finalmente como parte de los acuerdos de la mesa de diálogo.

Para saber si existe un cambio de prioridades en la política agraria, sería interesante comparar el presupuesto del Planaf —algo más de S/ 10 000 millones (alrededor de USD 3 200 millones) para el bienio 2019-2021— con el monto de los subsidios otorgados a la gran agroindustria exportadora y con las inversiones públicas en grandes irrigaciones (más de USD 6 300 millones⁵). Por lo demás, el presupuesto del Minagri aprobado para el año 2020 indica —según un estudio realizado por Eduardo Zegarra— que este ministerio no ha cambiado sus prioridades y mantiene una lógica de «sembrar cemento».

Ahora bien, ¿cómo se conectan, por un lado, las políticas agrarias oficiales y, por otro, las reivindicaciones de los gremios (como aquellas propuestas por el Paro nacional agrario), con los grandes retos planteados al agro que hoy están en discusión en el mundo? ¿Alrededor de qué temas giran hoy los grandes debates relativos al agro? Hay que reconocer que los «grandes debates» no ocurren, precisamente, en nuestro país, sino en la esfera de instituciones internacionales, el mundo científico y varios gobiernos.

Sin pretender ser exhaustivos ni establecer un orden de prioridades, esos temas son: los impactos del cambio climático en la producción de alimentos; la contribución de la agricultura al calentamiento global; el impacto del calentamiento en la difusión de variedades de plagas en nuevos territorios; el deterioro de los recursos naturales, en particular la tierra, el agua, los bosques y la biodiversidad; la demanda creciente de alimentos y las presiones que ella ejerce sobre los recursos naturales; el elevado porcentaje de alimentos que se pierde o se desperdicia; la orientación, las ventajas, las desventajas y los riesgos de los avances científicos y de las tecnologías resultantes, para la agricultura y la alimentación; y los peligros que representa la agricultura industrial para la sostenibilidad de esta actividad.

En un plano más social y de economía política, entre los debates importantes están los relativos al creciente control de corporaciones transnacionales sobre la producción de insumos y de semillas; el control de un número más o menos pequeño de empresas —también transnacio-

⁴ Esta continuidad es mantenida aún en un Congreso con fuertes enconos entre sus miembros. Así, uno de los últimos actos legislativos del Congreso fue, precisamente, la prolongación —hasta el año 2031— de la Ley 27360, de octubre de 2000, que subsidia a esta gran agricultura a través de un menor pago de impuesto a la renta y menores costos laborales. El nuevo ministro de Agricultura, Jorge Montenegro, por su lado, declaró que impulsará la incorporación de 100 000 nuevas hectáreas de tierras de cultivo en la costa para la exportación, sumando las irrigaciones de Majes Siguanas II y la cuarta etapa de la irrigación de Chavimochic, que serán realizadas con fondos públicos. Estas tierras pasarán, con toda probabilidad, a manos de un reducido número de grandes corporaciones e inversionistas, como ha sucedido en el pasado reciente, con el agravamiento de la ya exagerada concentración del control de la tierra en esa región.

⁵ Eguren, Lorenzo (2018). «Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana», en *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*. Lima: Cepes y Oxfam, 2018. Accesible en <https://bit.ly/2OcmuOx>

nales— sobre la investigación y la producción de tecnologías de vanguardia; el poder de oligopolios transnacionales en la masivo; la consolidación de grandes cadenas de comercio minorista que intermedian cada vez más la relación entre productor y consumidor final; el acaparamiento y la concentración del control de la tierra agropecuaria por grandes inversionistas y corporaciones, con frecuencia facilitadas por los propios gobiernos; el escaso apoyo que recibe la agricultura familiar de esos mismos gobiernos, a pesar de su papel estratégico en la oferta de alimentos; y la conveniencia o no conveniencia de la soberanía alimentaria.

Cabe preguntarnos: ¿cuáles son las políticas gubernamentales que incorporan estas preocupaciones?, ¿en qué medida los partidos políticos están familiarizados con estos temas y adoptan una posición?, ¿cómo participan la sociedad civil y los gremios agrarios de estos debates, y qué posición asumen?, ¿cuánta atención merecen estos debates en las universidades, las instituciones de investigación y las organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo?

La respuesta a la pregunta planteada al inicio de esta sección (¿cómo se conectan las políticas agrarias oficiales y las reivindicaciones de los gremios con los grandes retos planteados al agro que hoy están en discusión en el mundo?) es: casi no hay conexión. Las políticas, las reivindicaciones y aun las preocupaciones académicas parecieran moverse, con escasas excepciones, dentro de una concepción bastante plana, localista y convencional de la cuestión agraria, con desafíos cortoplacistas y con escasa referencia a los grandes y graves procesos que animan los debates.
