

AGRO Y CORONAVIRUS

FERNANDO EGUREN

ABRIL 2020

*Like many of you, we're struggling to comprehend the new world we find ourselves in.
(Como muchos de ustedes, estamos luchando por comprender
el nuevo mundo en el que nos encontramos)*

Editorial de *Nature*, 24 de marzo 2020

<https://go.nature.com/2U18BcW>

En los primeros días de la declaración de emergencia —ésta se inició el 16 de marzo— las declaraciones del presidente Vizcarra se centraron en dos objetivos: lograr el confinamiento de la población para limitar la expansión de la pandemia, y asegurar a la población que el abastecimiento de bienes de primera necesidad - en primer lugar, de alimentos-, sería normal, dentro de las circunstancias. Para ello se facilitarían el transporte de mercancías, el funcionamiento de los mercados y se mantendrían abiertos supermercados y bodegas. Un tercer objetivo que rápidamente adquirió justa relevancia fue la transferencia de dinero a más de tres millones de familias con escasos recursos. Fue una respuesta rápida y acertada a una situación inédita, en la que *estamos luchando por comprender el Nuevo mundo en el que nos encontramos*.

Estas medidas del Ejecutivo fueron aprobadas por un amplio consenso de la ciudadanía, y el presidente ha asumido el liderazgo en la conducción de la lucha contra la pandemia. En una crisis tan grave como la actual el liderazgo es esencial para reducir los sentimientos de inseguridad y de temor de la población. Ello le ha dado al presidente Vizcarra una legitimidad y autoridad que ha sorprendido a muchos escépticos y neutralizado a los críticos crónicos. Las encuestas de opinión reflejan este sentimiento de la ciudadanía: según Ipsos, el 83% de la población urbana encuestada aprueba la gestión del presidente, y el 79% el desempeño del gobierno frente al COVID-19¹.

Pero debió pasar una semana para que el presidente se refiriese directamente, el 23 de marzo, al sector económico y de productores sobre los cuales descansa la seguridad alimentaria del país: el agro y los productores agrarios. Introdujo, así, un importante matiz al sesgo urbano de sus anteriores presentaciones. En efecto, los esfuerzos por mantener abastecidos los mercados urbanos dependen enteramente de si hay producción alimenticia disponible, es decir, si los agricultores están en condiciones de seguir produciendo tanto para ellos mismos como para las ciudades.

Como es bien sabido, alrededor de las tres cuartas partes de la producción de alimentos depende de la agricultura familiar, lo que es el caso también, puntos más, puntos menos, en muchos otros países de la región. Las grandes agroexportadoras, asentadas en la costa, no participan en lo absoluto a la seguridad alimentaria del país.

Lamentablemente, los sucesivos gobiernos han ignorado a los agricultores familiares, y los recursos públicos destinados a ellos son no solamente insuficientes sino con graves problemas de gestión. A fines del año pasado el nivel de ejecución del gasto público agrario apenas si

¹ IPSOS. Informe de resultados de la encuesta nacional urbana, realizada del 15 al 16 de abril del 2020.

superaba la mitad -51.2%- del presupuesto institucional modificado (PIM).² La distribución territorial de la asignación de gastos muestra que el Estado no tiene una visión de conjunto del sector ni una priorización. Aproximadamente un tercio de distritos rurales del país *recibió cero soles* para gastos en capital en la función agropecuaria.³

En contraste, desde los años noventa el Estado peruano ha promovido y destinado ingentes recursos para la instalación y expansión de la agroexportación basada en grandes empresas que, hoy por hoy, poseen alrededor de un tercio de las tierras de cultivo bajo riego de la costa. El 28 de diciembre pasado se dio el Decreto de Urgencia N° 043-2019, que prolonga los beneficios de la ley 27360, de Promoción del Sector Agrario, que esconde varios tipos de subsidios en favor de la agroindustria. Originalmente aprobada durante el gobierno de Alberto Fujimori el año 2000, con una vigencia de diez años, hoy la norma se ha convertido prácticamente en permanente.

Las medidas del gobierno hacia el mundo rural

Durante el mes de abril el gobierno ha finalmente aprobado varias medidas orientadas al sector agrario y la población rural. En lo que se refiere a la protección de la salud, estableció un protocolo para contener la transmisión del COVID-19 dirigido a las empresas agrarias y agroindustriales y a los productores agrarios en general⁴. Ordenó reestructurar el Fondo Agroperú – que es administrado por Agrobanco- “a fin de promover el acceso a garantías para la cobertura de riesgos crediticios (en adelante, garantías) y financiamiento directo a los/las pequeños/as productores/as agrarios/as organizados/as, bajo cualquier forma asociativa contemplada en la normatividad vigente”.⁵ Dictó medidas para promover la reactivación de la economía del sector agrario mediante la intervención de núcleos ejecutores, para lo cual autorizó la transferencia de 150 millones de soles con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia, a favor del MINAGRI⁶, principalmente para hacer limpieza de canales y el mantenimiento de drenajes y bocatomas que permitan mejorar el acceso al agua. Otorgó un subsidio monetario de 760 soles a favor de los hogares en condición de pobreza extrema en el ámbito rural⁷. Este subsidio, focalizado a familias consideradas vulnerables, se amplió al universo total de familias del país, urbanas y rurales (6.8 millones de hogares, el 75% del total del país), con exclusión de las que tienen sueldo (2.2 millones de hogares, el 25% del total), lo que significa un desembolso de 5168 millones de soles, según informó el presidente Vizcarra⁸.

Todas estas medidas, sin duda importantes, ¿son suficientes?⁹ Depende mucho de la prolongación de la pandemia. Si se prolonga medio año a más, los recursos fiscales no alcanzarán para seguir este ritmo de transferencias. Además, no es solo un asunto de recursos financieros. El flujo de recursos necesarios para la producción agrícola, los sistemas de información y de

² Eduardo Zegarra, “Presupuesto agrario 2020. ¿Hacia un nuevo ministerio de Agricultura?”. 26.11.2019. <https://eduardo-sinfronteras.blogspot.com/>

³ Eduardo Zegarra, “El gasto público agrario a nivel distrital: inequitativo, sesgado y desarticulado”. 23.02.2020. <https://eduardo-sinfronteras.blogspot.com/>

⁴ Resolución Ministerial 0094-2020-MINAGRI, 3 de abril 2020.

⁵ Decreto Supremo N° 004-2020-MINAGRI, 11 de abril 2020.

⁶ Decreto de Urgencia N° 041-2020, 17 de abril 2020

⁷ Decreto de Urgencia N° 042-2020, 18 de abril 2020

⁸ Conferencia de prensa del presidente Vizcarra el 22 de abril 2020.

⁹ La FAO ha sintetizado los problemas que pueden presentarse en los países del mundo en la producción de alimentos en el contexto de la pandemia. Ver FAO (marzo 2020). *Coronavirus Food Supply Chain Under Strain What to do?* . <http://www.fao.org/3/ca8308en/ca8308en.pdf>. También, FAO *Un plan de choque para garantizar el suministro global de alimentos*. <http://www.fao.org/news/story/es/item/1268156/icode/>

transporte, el grado de afectación del COVID-19 en la población rural, son factores de los que depende la continuidad de la actividad agraria y los ingresos de los productores.

El futuro en disputa

La pandemia, que no sabemos cuánto tiempo durará pero que los especialistas estiman que por lo menos marcará los meses –sino años- siguientes, pone sobre el tapete la modificación del orden de prioridades que han estado vigentes hasta ahora en varias materias. Entre ellas y en primer lugar, la salud, pero también la educación, la producción y los servicios. Las desigualdades se han manifestado en toda su desnudez; una de sus expresiones es que centenares de miles de familias no pueden, aunque lo quisieran, respetar la cuarentena, pues dependen de ingresos diarios para sobrevivir. Mientras que la introducción del virus ocurrió en barrios limeños de la clase media, ya en el mes de abril los más afectados son los distritos populares en los que, precisamente, las condiciones para mantener la cuarentena son muy difíciles: las familias sobreviven día a día y dependen de la “economía de la calle”, y muchas viviendas son tugurizadas y poco adecuadas para un confinamiento prolongado.

La discusión sobre las nuevas prioridades, que ya comenzó, revela que los voceros de los grupos de poder económico están proponiendo más neoliberalismo para recuperar, no el bienestar de la sociedad, sino el bienestar de los poderes económicos. Jaime de Althaus, uno de estos voceros, enfatiza que “la recuperación de la economía luego de que quede devastada por la reclusión generalizada, exigirá restablecer mayores grados de libertad económica de los que teníamos hasta la declaratoria de inmovilidad”, y describe la cuarentena establecida por el Ejecutivo en los siguientes términos: “la cuarentena no es otra cosa que la supresión temporal absoluta de la libertad económica,” a la que habría que regresar una vez superada.¹⁰

El Instituto Peruano de Economía (IPE), que goza de gran prestigio y credibilidad en el medio empresarial, dedica un reciente informe al “Impacto del coronavirus en la economía peruana”, con la esperanza de contribuir “a la comprensión del impacto del coronavirus en la economía nacional”.¹¹ En sendas secciones recorre todos los diferentes sectores de la economía nacional, comenzando por el sector agrario. Su análisis, sin embargo, prácticamente se limita a la agroexportación. Resulta, sin embargo, que con toda su relevancia, la agroexportación no es la parte más esencial del sector, ni en términos de producción (sobre todo de alimentos), ni de puestos de trabajo ni de población involucrada. Definitivamente no lo es en una perspectiva estratégica, como si lo es la producción para la seguridad alimentaria, que está en manos de la pequeña agricultura. Para el IPE, el *sector agrario es la gran inversión y las corporaciones involucradas en la agroexportación*. El resto es marginal.

Las visiones económicas convencionales, aunque con matices, ya tienen su libro –el primero de varios que seguramente vendrán-, que incluye contribuciones de tres exministros de Economía: Alfredo Thorne, Ismael Benavides y Luis Carranza, y un exministro de Trabajo, Jorge González Izquierdo, para analizar “cómo volveremos a la normalidad”¹².

La voz de los agricultores

Para enfrentar la crisis generada por la pandemia, importantes organizaciones de agricultores han hecho una propuesta a nombre de los agricultores familiares, que son alrededor del 98% de todos los productores agrarios del país. Son dos las razones por las que se debe prestar máxima atención a esta propuesta: porque expresan las necesidades de la abrumadora de productores, porque son los responsables de la seguridad alimentaria del país, y porque en la peque-

¹⁰ Jaime de Althaus, “Para salir de la pandemia, Más Estado y más libertad económica”. *Lampadia*, 23.03.2020. <https://bit.ly/39qsDxT>

¹¹ Informe IPE. “Impacto del coronavirus en la economía peruana.” Marzo 2020. <https://bit.ly/2wHy9yV>

¹² Varios (2020). *Economía Peruana. Contención y reactivación en tiempos de COVID-19*. Fondo Editorial, Universidad San Ignacio de Loyola.

ña agricultura la incidencia de la pobreza es alta. Se estima, en efecto, que entre dos tercios y cuatro quintas partes de los alimentos son generados por este sector. Todos los esfuerzos que el gobierno está asumiendo para que los pobladores urbanos estén abastecidos de alimentos no tiene sentido si no se garantiza el funcionamiento de los eslabones de la cadena productiva de esos alimentos y de su distribución a los centros de consumo.

Conveagro ha emitido dos pronunciamientos. El primero, presentado con la Junta Nacional de Usuarios¹³, contiene nueve puntos, en los que se prioriza que se asegure la provisión y distribución de alimentos a los mercados locales, si es necesario con el apoyo de las fuerzas armadas. Se exige que se ponga en marcha un bono para fortalecer la capacidad productiva de los agricultores y ganaderos, así como otras medidas de alivio impositivo y financiero, como la reprogramación de deudas agrarias por seis meses. Insiste —es una demanda reiterada— que el Estado, en sus tres niveles, compre alimentos producidos por la agricultura familiar.

En su segundo pronunciamiento Conveagro demanda medidas para prevenir la difusión del coronavirus a las áreas rurales, garantizar la continuidad de la producción y comercialización de alimentos y a enfrentar el problema económico de las familias en el corto plazo. En cuanto a lo primero, exige que se implemente, equipe y trabaje un protocolo sanitario que permita que la cadena de comercialización continúe, pero que no se convierta en una vía de diseminación del virus. En lo que atañe a la continuidad de la producción, solicita el otorgamiento de un bono productivo agrario no reembolsable para costear el sostenimiento de los cultivos y las crianzas¹⁴. Otras organizaciones, como la Federación Departamental de Campesinos de Puno, también exigen apoyos similares.

La mayor demanda de Conveagro, sin embargo, es la creación de un Fondo de Salvataje y Reactivación de la Agricultura Familiar, con una asignación de cinco mil millones de soles que, entre otras cosas, permita financiar hasta 05 hectáreas cultivables por productor y su equivalente para la explotación de cría y saca de ganado. Pero esta demanda no ha tenido acogida por el Ejecutivo hasta el momento.

No deja de sorprender que los planteamientos en ambos pronunciamientos ignoren la responsabilidad que tienen los gobiernos regionales y los municipios, reduciendo a éstos a la función de compradores de productos agrícolas.

Comunidades y control territorial en tiempos de pandemia

Conveagro plantea que los distritos rurales, las comunidades campesinas y nativas deben convertirse en espacios de control territorial durante la situación de emergencia. Es una propuesta frente a una situación inédita. Ya la Federación Departamental Campesina de Puno había planteado como medida urgente “acercar el sistema de defensa al COVID-19 a las áreas rurales, para fortalecer las medidas de control territorial que (ya) están implementando exitosamente las comunidades y gobiernos locales. Conservar territorios libres de virus, extendiendo los sistemas de control y vigilancia en todas las provincias y distritos, y establecer un protocolo rígido de ingreso y salida a esas áreas”.¹⁵ Zegarra anota con acierto que “ante la grave ausencia estatal y pública en los ámbitos rurales del país, este tipo de propuestas son cruciales para responder mejor a la amenaza de la pandemia.”¹⁶

La población rural es vulnerable al contagio, por la extendida pobreza (más del 40% lo es), por la avanzada edad promedio de los agricultores (más del 45% supera los 50 años de edad), por la deficiente infraestructura y servicios de salud y de sanidad. Laureano del Castillo muestra,

¹³ Conveagro y Junta Nacional de Usuarios, 24 de marzo 2020. <https://bit.ly/2UGZE3S>

¹⁴ *Pronunciamiento* de Conveagro y gremios afiliados, 12 de abril.

¹⁵ Citado por Eduardo Zegarra en su artículo “Lo que piden y necesitan nuestros agricultores ante la emergencia nacional”. Noticias SER. <https://bit.ly/3dy6XTY>

¹⁶ *Íbid.*

en este mismo número de LRA, las grandes brechas en el acceso a agua potable por red pública con niveles adecuados de cloro entre las áreas urbanas y las rurales. La experiencia muestra que las epidemias comienzan en las ciudades y luego se extienden a las áreas rurales. Las carencias anotadas son el resultado del abandono secular de las áreas rurales, particularmente las de gran densidad de población campesina e indígena. Las “responsabilidades del productor agropecuario” para cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud para evitar la contaminación, son incumplibles para gran parte de esta población.

La iniciativa de la FDCP e información de otras zonas del país sugiere que hay un alto nivel de información en muchas zonas rurales sobre la pandemia; que se toman en cuenta, reinterpretándolas desde las condiciones específicas de la realidad rural, las recomendaciones del presidente Vizcarra sobre el aislamiento social; que las comunidades demuestran, una vez más, tener agencia, al tomar iniciativas ante situaciones de emergencia; que tienen conciencia de los derechos territoriales. En las condiciones actuales, las comunidades deberían ser convocadas por el Estado, cuya presencia en el área rural suele ser escasa y poco efectiva, como aliadas para afrontar la crisis generada por el coronavirus. Para ello, sin embargo, el Estado debe superar enquistados y antiguos prejuicios que ponen en duda las capacidades de las organizaciones comunales.

Los retornantes

Además de los inmensos desafíos a los que tienen que enfrentarse los agricultores, se suma el planteado por el retorno de un número impreciso pero, en todo caso, apreciable, de familias que en las ciudades no pueden subsistir y buscan mejores condiciones en sus lugares de origen. Es un tema humanitario de primera importancia. Pero pueden representar un riesgo de diseminación del coronavirus en zonas rurales –en algunos lugares hay rechazo a los retornantes precisamente por este temor- y, en cualquier caso, plantea a comunidades, poblaciones rurales y a sus respectivos municipios el reto de absorber a esta población necesitada. La cautela para minimizar las posibilidades de contagio debe ir de la mano con la generosidad para acogerlos. Una manera de facilitar la incorporación de retornantes es que los gobiernos en sus diferentes niveles –regional, provincial y distrital- es realizar inversiones en infraestructura – construcción y mantenimiento vial y pequeñas obras de riego, por ejemplo- que permiten una ampliación del mercado laboral.

Y la agroindustria, ¿qué?

Pero hay más. El futuro es muy incierto, incluso en el corto plazo. No es improbable que en algunas zonas del país haya un descalabro del proceso productivo de alimentos con impactos no sólo regionales, sino nacionales, a pesar de los esfuerzos gubernamentales y las iniciativas de los productores. Puede llegar el momento en el que el gobierno se vea en la obligación de involucrar directamente a la agroindustria exportadora –a la que le está yendo bastante bien, según afirma el ministro de Agricultura¹⁷- a dedicar parte de sus tierras y demás recursos a la producción de alimentos para el país, no para la exportación. Una decisión en este sentido tendría que tomarse más pronto que tarde. El MINAGRI y demás organismos, incluidos los comandos ad hoc que han venido formándose en estos días para combatir la pandemia de manera planificada, no pueden esperar que la producción de alimentos se desplome. Debe actuar y tomar decisiones lo más pronto posible.

El gobierno debería recoger la iniciativa.

¹⁷ Entrevista al ministro Jorge Montenegro. Diario *El Peruano*, 21 de abril 2020. <https://bit.ly/2VYue9J>