

La revista **AGRARIA**

AÑO 13 N.º 139
ABRIL de 2012

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)



NUEVE MESES:

Una política agraria que se hace esperar

El futuro de Conga:
el peritaje no resuelve el
problema social.

página 8



El secreto del espárrago:
la sobreexplotación
del agua.

página 10



Visite: www.cepes.org.pe

Analizando la nueva metodología de medición de la pobreza

David Paredes Espejo

A raíz de la nueva metodología de Medición de la Pobreza 2010, publicada en marzo de 2012 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), presentamos en *LRA* una breve reseña sobre las mejoras metodológicas propuestas por el INEI, en un marco comparativo con la anterior metodología, la del año 2000.

La perspectiva de análisis de la nueva metodología 2010 se realiza a través de una medición del enfoque de pobreza monetaria, es decir, una comparación entre el gasto de los hogares y la línea de pobreza, ambos en función de la canasta básica de consumo.

Al presentar una perspectiva de abordaje por medio de la línea de pobreza, se entiende que la población representativa tomada para el análisis debe encontrarse por encima de los pobres extremos, pero debajo de la población de medianos ingresos; y, además, que dicha población representativa debe ser igual a o aproximadamente un 20% de la población total (INEI: 2012). Este último valor de análisis es criticable, pues supondría una muestra anual de alrededor de seis millones de peruanos, lo que implica un alto presupuesto gubernamental para la recolección de muestras e información.

En la metodología del año 2000 la canasta básica de consumo se encontraba compuesta por 2,318 kilocalorías diarias y presentaba variaciones según ámbito regional. La nueva metodología, de 2010, presenta una canasta compuesta por un grupo de 48 alimentos (clasificados según su consumo tanto en el hogar como fuera de este) con la finalidad de garantizar un consumo calórico óptimo, bajo los criterios de talla, peso, edad y esfuerzo físico.

La metodología 2010 establece que la pobreza abarca un total de 30.8% de la población peruana, mientras que con la versión metodológica de 2000 la pobreza alcanzaba al 31.3% de la población (gráfico 1). Asimismo, la metodología 2010 presenta una incidencia de pobreza de un 20% en el ámbito urbano y un 61% en el ámbito rural, mientras que con la anterior metodología estas cifras eran de 19.1% y 54.2%, respectivamente (INEI: 2012).

Con la nueva metodología 2010 la canasta básica mensual

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza según regiones

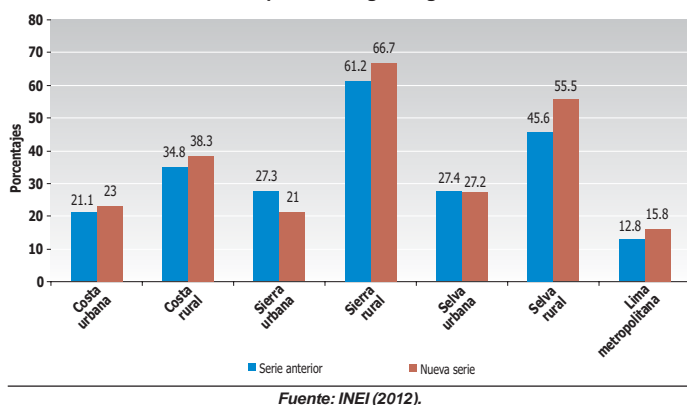
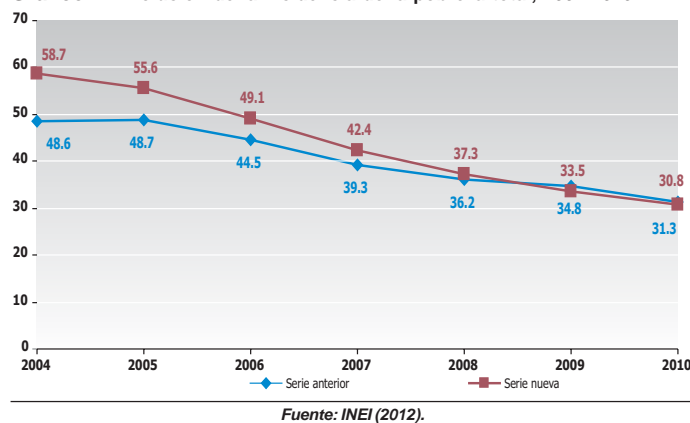


Gráfico 1. Evolución de la Incidencia de la pobreza total, 2004-2010



alcanza los S/.260, mientras que en la anterior metodología el estimado era de S/.264. En lo concerniente al ámbito urbano y rural, la nueva metodología asigna un valor de S/.284 y S/.193, respectivamente, para la canasta básica mensual, mientras que la anterior metodología asignaba un valor de S/.293 y S/.208 para el ámbito urbano y rural, respectivamente.

También se encuentran diferencias significativas al medir la incidencia de la pobreza en el ámbito regional en 2010. Haciendo el ejercicio comparativo de aplicar ambas metodologías (la nueva y la anterior) en el mismo año, se encuentra que la incidencia de la pobreza está subestimada para la costa (urbana y rural), la sierra (rural), la selva (rural) y Lima Metropolitana (gráfico 2). Esto puede explicarse por la variación en la composición de la canasta básica de alimentos durante los últimos años y por la heterogeneidad regional existente. También se observa que las zonas geográficas con mayor población en condiciones de pobreza siguen siendo, aún, la sierra rural y la selva rural.

En lo que concierne a la incidencia de la pobreza extrema, hacia el año 2010 un 7.6% de la población peruana es pobre extremo, según la nueva metodología 2010, mientras que si se aplica la anterior metodología, de 2000, esa cifra es de 9.8%. Asimismo, enfocando la medición por área de residencia, existe un 1.9% de pobreza extrema en el área urbana y un 23.8% en el área rural, según los resultados obtenidos empleando la nueva metodología para el año 2010, mientras que si se emplea la metodología de 2000 estas cifras son de 2.5% y 23.3%, respectivamente (INEI: 2012).

Las actuales cifras presentadas por INEI para la pobreza absoluta y extrema nos muestran un panorama en el cual la pobreza, en términos globales, se ha visto reducida; sin embargo, habría que ver si la desigualdad en ingresos, a lo largo de todo el país, ha experimentado similar reducción.

Referencias

Céspedes, Nikita y Juan García (2011): *Pobreza y crecimiento económico: tendencias durante la década del 2000*. Banco Central de Reserva del Perú.

INEI (2000): *Metodología para la medición de la pobreza en el Perú*. Colección: «Metodologías estadísticas». Consulta web.

INEI (2012): *Evolución de la pobreza 2004-2010: actualización metodológica*.

4

Nueve meses de gobierno: aún no nace una política agraria inclusiva



8

El futuro de Conga: el peritaje internacional no resuelve el problema social



10

El secreto del boom del espárrago: la sobreexplotación del agua



12

Las compras públicas deben incluir a los agricultores organizados



La revista
AGRARIA

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales



Av. Salaverry 818, Jesús María, Lima 11/ Perú
Telf. (511) 4336610 / Fax (511) 4331744
Email: agraria@cepes.org.pe
Web: www.larevistaagraria.org

Directora fundadora
Bertha Consiglieri

Director
Fernando Eguren

Comité editorial
**Laureano del Castillo, Javier Alvarado,
Beatriz Salazar, Jaime Escobedo
Pedro Castillo, Ricardo Marapi**

Corrección/Diagramación
Antonio Luya / José Rodríguez

Distribución gratuita con La República



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

El Minag y los límites a la propiedad

En días pasados, el Ministerio de Agricultura (Minag), por medio del director general de la Oficina de Asesoría Jurídica, emitió por fin su opinión¹ sobre los proyectos de ley que plantean limitar el tamaño de la propiedad de la tierra. Como se sabe, uno de los proyectos, el presentado por el congresista Virgilio Acuña, propone establecer un límite máximo de 25 mil hectáreas. El otro proyecto, el del congresista José León, plantea límites diferentes según las regiones (10 mil hectáreas en la costa, 5 mil en la sierra y 20 mil en la selva), establece que en ningún valle un solo propietario podrá acumular más del 30% de la tierra, y excluye de todo límite las tierras de comunidades campesinas y nativas, las del Estado y las de los proyectos especiales (proyectos de irrigación).

El Minag sostiene que es política del gobierno «atender prioritariamente a los pequeños y medianos productores agro silvo pastoriles, [...] democratizar el acceso a la tierra agrícola, [...] y definir políticas que aseguren dicho acceso a todos, pero en particular a los pequeños y medianos agricultores del Perú». Manifiesta, además, que «si ello supone poner límites razonables a la propiedad de la tierra [...] así se hará», subrayando el caso de las irrigaciones «que han implicado una gran inversión del Estado, es decir, uso del dinero de todos los peruanos». El Minag afirma también lo que es obvio (pero que no por ello debe dejar de mencionarse): «que es un contrasentido abordar la problemática de la tierra agrícola al margen y sin su indisoluble e inevitable relación con el agua de riego que demanda». Es decir, no solo hay que limitar el tamaño de la propiedad de la tierra, sino que el acceso al agua debe ser más equitativo. Concluye el informe del Minag con el anuncio de que «oportunamente propondrá un proyecto de ley estableciendo límites máximos a la propiedad agraria, analizándose la posibilidad de aplicar impuestos progresivos a partir de determinada extensión».

Aun cuando se sabía que el presidente Humala estaba interesado en poner algún límite a la formación de nuevos latifundios y en la necesidad de democratizar el acceso a la tierra, hasta ahora el Minag no había sido tan claro en adoptar esta postura.

El Minag no se pronuncia en concreto sobre los límites físicos, aunque explicita su discrepancia con la exclusión que hace la propuesta del congresista León de las tierras de los proyectos de irrigación; discrepancia lógica, dado que es precisamente sobre estas tierras que se han formado y continúan formándose la mayor parte de neolatifundios.

Es de esperar que la propuesta del Minag: a) reduzca sustancialmente los límites planteados por los dos proyectos de ley, que al final lo que hacen es convalidar los latifundios; b) establezca impuestos progresivos al tamaño de la propiedad de la tierra; y c) facilite el acceso a las nuevas tierras ganadas por las obras de irrigación, a pequeños y medianos inversionistas.

Los plazos son importantes. La acumulación de tierras es un proceso dinámico y no puede seguir esperándose más tiempo para que se den normas que regulen la propiedad de ese recurso.

Nota

¹ Informe 110-2012-AG-OAJ.



Foto: Archivo Cepes

El 16 de mayo de 2011, el entonces candidato presidencial Ollanta Humala firmó el "Compromiso con el Agro", donde prometió a los agricultores representados por Conveagro, una serie de transformaciones en el sector. ¿Dicha promesa sigue vigente?

Nueve meses de gobierno: aún no nace una política agraria inclusiva

Ricardo Marapi

Nueve meses es una cifra simbólica. En los seres humanos, es el tiempo habitual que dura el proceso de gestación, cuyo momento cúlmine es el nacimiento de un nuevo ser. Precisamente, hace nueve meses, el 28 de julio de 2011, el presidente Ollanta Humala asumió el gobierno en medio de las expectativas de muchos agricultores del Perú.

Luego de un gobierno frontalmente opuesto al desarrollo rural —como el de Alan García y su criticada filosofía del «perro del hortelano»—, el país recibió a un nuevo presidente, que prometió cambios estructurales en el sector. Pero ¿el gobierno ya inició e implementó una nueva política agraria para enfrentar los problemas de fondo de este sector largamente olvidado? Llevamos esta pregunta a tres conocedores del campo: el ingeniero Luis Zúñiga, dirigente arrocero y expresidente de Conveagro; el investigador principal de Grade, Gerardo Damonte, especializado en temas rurales; y el empresario agroexportador Jorge Chepote; tres miradas diversas que analizan la actual situación del agro.

Las principales medidas en estos nueve meses

«Estamos en el ícono de los nueve meses y este parto es sin cesárea y sin fór-

ceps: es un parto natural. Es interesante que Humala haya continuado con una línea económica que permita que los inversionistas sigan viniendo a nuestro país», es la impresión del empresario Jorge Chepote.



Jorge Chepote

«Se han hecho buenas negociaciones en el tema del algodón. Se han evitado los paros y se ha mantenido un diálogo con la gente involucrada en el agro. Es la única manera de llegar a mejores acuerdos, evitando que se hagan tomas de carreteras», destaca el empresario. El ingeniero Zúñiga también resalta esta apertura. «Ahora hay un diálogo más continuo con el Ministerio de Agricultura, que antes no existía y que es sumamente importante. Los gremios tienen más llegada», afirma el dirigente.

Otra medida bien recibida es la prohibición del ingreso de semillas transgénicas.

«Fue una buena medida del presidente Humala, y hay que reconocer que favorece al sector agrario», expresa Zúñiga. «También fue importante la promulgación del decreto supremo 001, que permitirá que las organizaciones de pequeños agricultores puedan importar su productos agroquímicos y significará una rebaja en el precio actual de mercado. Solo falta que el Senasa se ponga las pilas y podamos comenzar a importar», manifiesta el expresidente de Conveagro.

El sector agrario también saludó el otorgamiento de un presupuesto para el nuevo censo agropecuario y así remplazar el

«Chepote: No es posible que un banco de fomento agropecuario, como Agrobanco, esté cobrando intereses más altos que la banca comercial. En este tema, el gobierno de Humala aún mantiene olvidados a los agricultores.»

obsoleto censo de 1994. «Es importante que se muestren en forma real las cifras de cómo está el campo. Mientras que en las ciudades la pobreza ha bajado considerablemente, en el campo tenemos más del 60% de pobreza. Debemos analizar por qué existe pobreza en el campo», señala Zúñiga.



Luis Zúñiga

El gobierno no enfrenta los problemas de fondo

Las medidas gubernamentales se han aplaudido; sin embargo, no son trascendentales. Nuestros entrevistados coinciden en que no se están abordando los problemas estructurales del campo.

Para Gerardo Damonte, hasta el momento el gobierno de Humala no ha querido cambiar el actual modelo de política agraria —de fuerte apoyo a la agroexportación—, que ha heredado de García y de anteriores gobiernos. «En el gobierno están viendo la posibilidad de emprender algún tipo de viraje en temas de política agraria, pero aún no se deciden a hacerlo. Hasta el momento persisten en la inercia», afirma el investigador. «Después de nueve meses, algo que sí te puedo asegurar es que este no va a ser el Gobierno de la Gran Transformación. Eso está clarísimo», enfatiza Damonte.



Gerardo Damonte

Para Zúñiga, los problemas de fondo «se tocan solo de manera tangencial. Dicen que la asociatividad es importante, pero no dicen cómo. Hay que lograr la competitividad, pero tampoco dicen cómo hacerlo», critica.

El dirigente afirma que uno de los principales problemas que agravan la pobreza en el campo es la distorsión en el sistema de comercialización. «Los comerciantes son los que empobrecen al campo. Ellos nos abastecen los insumos y los créditos, pero nos cobran precios altísimos. Veamos a los dos grupos más poderosos: Alicorp y Gloria. ¡Se han convertido en ricos de la noche a la mañana! Si visitamos cada uno de los pueblos, también encontraremos que el comerciante agrario está muy bien económicamente: buen local, camioneta 4 por 4, etc.; sin embargo, los agricultores están

Foto: Ricardo Marapi



Los tres entrevistados coinciden en que, hasta el momento, el gobierno de Humala ha hecho muy poco para enfrentar los históricos problemas estructurales de la sierra peruana.

empobrecidos. Por ello, los productores necesitamos ingresar a la comercialización, para bajar los costos de producción. Pero para eso se necesita apoyo político», acota Zúñiga.

«Zúñiga: Los comerciantes son los que empobrecen al campo. Ellos nos abastecen de insumos y créditos, pero nos cobran precios altísimos. Veamos a los dos grupos más poderosos: Alicorp y Gloria. ¡Se han convertido en ricos de la noche a la mañana!»

Esta crítica es compartida por el empresario agroexportador. «La verdad es que hay un exceso en la intermediación. Por ejemplo, el intermediario, sin correr un solo riesgo, compra a 1 y vende a 1.50. Y el usuario final compra a dos soles», revela Chepote, que también critica la evasión del IGV por parte de muchos intermediarios informales y que significa una competencia desleal para los empresarios agroexportadores.

Chepote expresa asimismo que «uno de los grandes desaciertos es que el gobier-

no ha mirado el árbol, pero no el bosque», y que no se están dando varias medidas importantes. «He hecho agricultura en Ica por más de treinta años, y hemos desarrollado una gama de agricultores de exportación con éxito. Pero el gobierno central se ha olvidado del agua para Ica. No es posible que dentro de quince años esta región se vaya a desertificar. Villacurí va a desaparecer», alerta el empresario agroexportador. «Esa es una gran deuda con la región Ica y también con los pobladores altoandinos de Huancavelica», opina.

El poco acceso al crédito es otro problema de fondo que no se está enfrentando bien. «El gobierno no le está dando la importancia debida al pequeño y mediano agricultor. Agrobanco, lamentablemente, no tiene la capacidad ni las ganas de resolver este inconveniente. No es posible que un banco de fomento agropecuario esté cobrando intereses más altos que la banca comercial e incluso una caja rural. En este tema, el gobierno de Humala aún mantiene olvidados a los agricultores», asevera el empresario.

Propuestas para una sierra olvidada

Sin duda alguna, establecer políticas concretas para el desarrollo rural de la sierra peruana continúa siendo la gran deuda del gobierno de Humala. Pero ¿cuál es el enfoque que debe primar?

«En la actualidad, un porcentaje grande e importante de la población de la sie-

rra peruana no vive exclusivamente de la agricultura: tiene un pie en la agricultura y un pie en otro tipo de actividad», revela Damonte. «En algunos casos, más cercanos a los centros urbanos, su ingreso agrícola monetario es menor al ingreso que obtiene de otras actividades. La tierra les sirve más bien como refugio o forma de subsistencia. Entonces, esa problemática no ha sido vista aún por el Estado. Hasta antes de Humala, el Estado creó programas como Sierra Exportadora, para que la sierra sea la costa. Pero la sierra no es la costa; tiene una dinámica distinta», aclara el investigador.

Pero ¿el agro es la respuesta para lograr el desarrollo de la sierra? Damonte analiza el actual proceso de transformación rural que vive esta región. «Dentro del proceso de urbanización de lo rural (en la medida en que lo rural empieza a ser más dependiente de lo urbano) hay que ver en qué medida la sierra puede tener un beneficio económico. Y no va a pasar necesariamente por la producción agrícola. Puede ser un elemento de base y de motor, pero no tenemos que esperar a que la sierra sea la exportadora de maíz para el mundo», opina Damonte.

El empresario Chepote comparte la idea de que hay una deuda social con esta región. «En estos nueve meses yo no veo resultados significativos en la sierra. Algo se hace al promover, por ejemplo, el cultivo de la quinua y la kiwicha. Pero son movimientos tímidos. Por ejemplo, hay que buscar trigos mejorados que se puedan sembrar en la sierra. Y también es importante promover la siembra de pasturas, para evitar que el ganado coma ichu y coma, en su lugar, un pasto con mayores proteínas. Hay tanto por hacer en la sierra que, francamente, entristece ver que todavía no se hace nada seriamente», cuestiona Chepote.

Por último, el ingeniero Zúñiga pide cambios respecto a un problema recurrente cuando se habla de la sierra. «Hay muy pocos técnicos que conocen la problemática de la sierra; y esto se da no solo en este gobierno, sino que viene de muy atrás. La gente que plantea soluciones para el campo es gente de Lima. Creen que desde Lima se puede manejar la realidad del campo. Entonces, todas las recetas no encajan porque no conocen la realidad del campo; he ahí el gran problema. Hay excepciones, pero son muy pocas», concluye el expresidente de Conveagro. ●



Entrevista a Gerardo Damonte (Grade)

El problema de la tierra en los últimos nueve meses

¿Por qué Ollanta Humala puso en la agenda pública el tema del límite a la tierra?

Humala tiene como parte de su formación política el modelo de Velasco, que está signado por la reforma agraria, y donde la idea de latifundio es considerada negativa. Él, en su fuero interno, reivindica lo que la reforma agraria significaba en los años setenta, es decir, una posibilidad de dar algún tipo de ciudadanía a partir de la propiedad.

¿Debatir un proyecto de ley de límites a la tierra es la mejor manera de enfrentar el problema de la concentración de la propiedad?

Yo estoy de acuerdo con debatir el tema de la limitación de tierras, pero no creo que se deba limitar la tierra necesariamente. Creo que el mercado tiene un espacio y, de alguna manera, puede limitarla. Sin embargo, sí creo que hay políticas de Estado que te pueden cambiar el tipo de estructura del tamaño de la tierra. El caso ejemplar es la subasta de tierras en Olmos. El Estado, fácilmente, pudo escoger otro tipo de esquema de subasta, o separar un pedazo de la tierra para ser subastada en terrenos más pequeños.

¿No hay una contradicción? Promueve el límite de las tierras, pero, por otro lado, apoya subastas de tierras que significan el empoderamiento de los latifundios...

Es una contradicción, pero tiene que ver con la estructura de desarrollo agrario que se está buscando. La estructura que ha estado funcionando en términos de mercado, en los últimos treinta años, es la de agroexportación. Si uno liga el tema del tamaño de la tierra solo a la eficacia económica —en términos de divisas, producción y exportación—, el Perú tendría una tendencia a la gran propiedad. Sin embargo, ya hubo un debate enorme sobre la función social de la tierra y no solamente sirve para exportar, sino también para mantener, para crear mercado interno, etcétera. Esta es una estructura de desarrollo distinta del enfoque de agroexportación.

¿Hacia dónde debe dirigirse la discusión sobre la tierra?

Hasta hace una década, la discusión de lo rural era una discusión muy ligada a las actividades agrarias y a la tierra. La discusión actual sobre la tierra no puede quedarse en eso; tiene que estar atada a discusiones sobre capacidades, mercados locales, formas territoriales de desarrollo, formas de interacción entre lo rural y lo urbano. La frontera entre lo rural y lo urbano ya no está tan clara. Entonces, si uno mira el tema de la tierra como se veía en los años setenta, continúa siendo un tema importante, pero ya no es fundamental.

¿Humala conoce sobre desarrollo rural?

No. No tiene tampoco por qué saber necesariamente. Creo que ningún presidente en el Perú ha sabido de desarrollo rural.

La FAO ofrece apoyar la política agraria del gobierno peruano

Fernando Eguren

Existe la percepción de que el gobierno aún no ha definido cuál es su política agraria. Es cierto que se han adoptado algunas medidas importantes: la liberalización de la importación de insumos para la actividad agraria, la aprobación de la realización del IV Censo Agropecuario y la moratoria a la importación de semillas transgénicas (ver artículo de R. Marapi en esta edición). Pero las expectativas provocadas por la Gran Transformación —propuesta original del plan de gobierno, morigeradas por la hoja de ruta— están lejos de ser satisfechas, en particular el apoyo a la agricultura familiar, la definición de una política de seguridad alimentaria y la regulación de la propiedad de la tierra (aunque sobre esto hay señales alentadoras; ver editorial).

Esta situación podría cambiar si la decisión política *al más alto nivel* apoya la implementación de las recomendaciones de una reciente misión de la FAO. En efecto, a solicitud del presidente Humala, el nuevo director general de la FAO, el brasileño José Graziano da Silva, envió una misión que durante una semana del mes de abril sostuvo reuniones de trabajo con el Minag, el Midis, el Congreso y diferentes organizaciones de la sociedad civil (entre ellas Conveagro, Cepes y la Mesa de Coordinación de Lucha contra la Pobreza). Graziano da Silva dirigió el masivo programa Hambre Cero, implementado por el gobierno del expresidente Lula, y tiene entre sus prioridades el apoyo a la agricultura familiar, que es el soporte básico de la seguridad alimentaria en un gran número de países en desarrollo, incluyendo el Perú.

Fe de erratas *La Revista Agraria* 138
En la página 2, tabla 1, dice: «Superficie cosechada año 2010, corresponde a 395.848 ha». Debería decir: «Superficie cosechada año 2010, corresponde a 295.848 ha».

En la página 6, el artículo "Asegurando el agua de riego en la sierra: factores para una mejor gestión y disponibilidad de agua en la agricultura" consigna que uno de los entrevistados fue Ing. Wilmer Huayhua. En realidad se trata del Ing. Juan Huayhua, especialista en riego de INIA.



José Graziano da Silva (FAO) se reunió con el presidente Humala, sin embargo tendrá que enfrentar la conocida renuencia del MEF a destinar recursos al desarrollo rural

«Es precisamente en estas dos áreas —seguridad alimentaria y agricultura familiar— que se centrará lo sustancial del apoyo de la FAO, en consenso con el gobierno peruano. ¿Es este apoyo una garantía de que el gobierno, efectivamente, priorice ambos temas?»

Es precisamente en estas dos áreas —seguridad alimentaria y agricultura familiar— que se centrará lo sustancial del apoyo de la FAO, en consenso con el gobierno peruano.

¿Es este apoyo una garantía de que el gobierno, efectivamente, priorice ambos temas? El descuido de los gobiernos anteriores ha sido tan marcado que se requerirán grandes esfuerzos institucionales y financieros para alcanzar logros significativos. En cuanto a la seguridad alimentaria, en 2004 el gobierno dictó una Estrategia Nacional

de Seguridad Alimentaria que nunca se aplicó. En la actualidad hay algunas iniciativas de ley en el Congreso, pero realmente no ha habido un debate sobre tema tan importante y complejo. Ni siquiera hay en el aparato del Estado una instancia que sirva de interlocutora en el tema alimentario, aunque el Minag ha tomado hace poco la iniciativa de asumir esa responsabilidad y es de esperar que esta se formalice prontamente. En lo que concierne al apoyo a la agricultura familiar, los esfuerzos gubernamentales nunca han pasado de proyectos o programas de escasa cobertura espacial, poblacional y temporal. Aun cuando ha habido experiencias interesantes, no dejaron de superar el carácter de piloto, sin que inspiren políticas nacionales.

Existen dos barreras que hay que superar, razón por la cual se requiere de una decisión *al más alto nivel*, es decir, del propio presidente. La primera es la conocida renuencia del Ministerio de Economía y Finanzas a destinar recursos a la agricultura familiar y al desarrollo rural. La segunda es la desarticulación entre los diferentes niveles de gobierno, que dificulta que las políticas nacionales en materia agraria sean implementadas eficazmente. ●



El futuro de Conga: el peritaje internacional no resuelve el problema social

Ricardo Marapi

Mientras terminábamos de descargar, imprimir y leer el informe final de los peritos internacionales sobre el aspecto hidrogeológico del estudio de impacto ambiental (EIA) del polémico proyecto minero Conga, el presidente Humala decidió dar un sorpresivo mensaje a la Nación —el viernes 20 de abril— y anunciar que la empresa Yanacocha deberá cumplir las exigencias ambientales y recomendaciones del peritaje, para que el proyecto sea viable. En resumen, Conga va, pero con esas condiciones.

¿Por qué el apuro presidencial a cuarenta y ocho horas de entregado el informe? ¿Por qué teñir con un tinte fuertemente político los primeros debates técnicos que se estaban realizando en torno al informe de los peritos internacionales? ¿Cuáles son las posibilidades de que el peritaje pueda convertirse en una herramienta de diálogo y consenso de los principales actores sociales y políticos que protagonizan este conflicto social? Para analizar el informe, en *LRA* reunimos a dos importantes especialistas en sus respectivos campos: el economista José de Echave, investigador de Cooperación y exviceministro de Gestión Ambiental; y el abo-

gado Laureano del Castillo, director ejecutivo de Cepes y experto en temas legales de agua y tierra.

¿El tema de los reservorios ha sido un punto crucial en el informe de los peritos sobre el EIA del proyecto minero Conga?

José de Echave (JdE): Las principales recomendaciones han recaído sobre los reservorios, que es un gran tema de debate. Los reservorios reemplazarían a las cuatro lagunas que iban a ser utilizadas para el proyecto. Dos lagunas serían secadas, para ser convertidas en tajos abiertos, y las otras dos lagunas serían los botaderos. El informe de los peritos evalúa la posibilidad de salvar estas dos últimas y que los botaderos sean ubicados en otro lugar. Pero, además, sugieren incrementar la capacidad de los reservorios para que haya mayor disponibilidad de agua. Se trata de un cambio importante y significativo sobre la capacidad y la oferta de los recursos hídricos en la zona.

Laureano del Castillo (LdC): En el informe también se insiste mucho en la necesidad de que la gestión del agua sea participativa: con agricultores, con la Autoridad Nacional del Agua (ANA), pero también

con los pobladores; eso en función de la transparencia y de ampliar los beneficios a la población. Por otro lado, también se plantea la necesidad de implementar y profundizar —durante varios años— una serie de estudios sobre las aguas subterráneas. Y hay una cosa adicional: la necesidad de contemplar, en el futuro, luego del cierre de la mina, el aspecto financiero y organizativo, para asegurar el funcionamiento de las obras que se deben seguir haciendo. En concreto, ¿quién va a financiar el bombeo para evitar la contaminación de las aguas y seguir llenando los reservorios cuando cierre la mina?

¿Cuáles son los puntos débiles que se detectan en el informe de los peritos?

JdE: En el debate sobre el proyecto Conga, el tema hidrogeológico es básico y fundamental. Cuando elaboramos el informe del Ministerio del Ambiente, a finales de noviembre, cuestionamos otros aspectos del EIA de Conga; por ejemplo, la zona de influencia del proyecto. La empresa habló siempre de 32 caseríos. Cuando estuve en el Ministerio del Ambiente identificamos más de 200 caseríos. Es un tema que no ha sido abordado por el informe de los peritos. Cuando se habla de la población, lo que se plantea es incrementar las capacidades de los reservorios, para que su servicio sea mayor en términos de su ámbito de influencia, es decir, de población. Pero todavía hay una discusión abierta acerca de cuál es la zona de influencia del proyecto.

Un segundo tema importante, fundamental, es la valoración económica de los impactos del proyecto. La metodología utilizada en el EIA fue de valor de uso directo, y no se utilizó el de valor de uso indirecto. Pongo un ejemplo sencillo: los bofedales o humedales donde el ganado va a pastar. El valor de uso directo de esos bofedales es que los utiliza la actividad ganadera de la zona. Pero esos bofedales también almacenan agua y capturan carbono, y ese es un valor de uso indirecto. El informe de los peritos permite una discusión sobre los aspectos hidrogeológicos, pero, sin duda, el proyecto minero Conga plantea otros temas adicionales que deben ser abordados.

El informe final de los peritos internacionales, ¿deja mal parado al EIA del proyecto Conga, realizado por la empresa minera Yanacocha?

LdC: El mismo peritaje hace un recuento del proceso de aprobación del EIA hecho en 2010. En la página 42, sobre el EIA, dicen que «es un documento cuya lectura supone un reto, incluso para técnicos especializados [...] es difícil la localización de datos, gráficos y figuras en sus 17 densos tomos [...] es un documento que supera las 27 mil páginas. En estas condiciones, no es de extrañar que los profesionales encuentren dificultades para su entendimiento», dice el informe. Esto nos da cuenta de la complejidad y de este «ir haciendo en el camino» en que se realizó el EIA.

JdE: Si uno ve las estadísticas del Ministerio de Energía y Minas, en 2010 se aprobaron más de 200 EIA similares, sabiendo además las condiciones precarias en que opera la Dirección General de Asuntos Ambientales, con poco personal y con poca capacidad para hacer evaluaciones rigurosas. Esta es una luz roja que hay que buscar apagar. Lo que ocurre es que no hay protocolos establecidos; por eso, las empresas abren el proceso y luego van completando la información. Inician el proceso administrativo con información incompleta, partiendo de la idea que el Estado no tiene capacidad para hacer una evaluación rigurosa. Y, por eso, cuando el equipo del Ministerio del Ambiente —del cual formé parte— revisó el EIA de Conga, nos dimos con varias sorpresas. Una de las lecciones es que estos procedimientos de certificación ambiental deben ser modificados urgentemente.



José de Echave.

Ya tenemos un peritaje internacional que establece recomendaciones que no serían tan complicadas para Yanacocha. Entonces, ¿eso significa que Conga va?

LdC: El peritaje hay que ubicarlo en los términos de referencia del contrato de los peritos. Ellos mismos han dicho que a ellos no los llamaron para decidir si el proyecto es viable o no; la decisión está en el Estado. Ellos revisaron el EIA en la parte relacionada con el agua e hicieron una propuesta para mejorar las medidas de mitigación. Yanacocha también debe pronunciarse. Muchas de las recomendaciones serán asumidas con relativa facilidad por la empresa, pero hay otras que suponen hacer nuevos cálculos; por ejemplo, sobre la ampliación de la capacidad de los reservorios, pero, principalmente, sobre lo que significará abandonar su plan de utilizar las dos la-

«De Echave: Se plantea incrementar las capacidades de los reservorios, para que su servicio sea mayor en términos de su ámbito de influencia, es decir, de población. Pero todavía hay una discusión abierta acerca de cuál es la zona de influencia del proyecto.»



Laureano del Castillo.

gunas como botaderos y poner sus desmontes y relaves en otro lugar. Allí hay costos. Sin embargo, más allá del tema ambiental, también hay que ver la viabilidad económica, técnica y social. Creo que aún quedan dudas, sobre todo por el lado social, que el peritaje no ha resuelto.

JdE: Hoy en día la misma industria minera dice que para llevar adelante un proyecto se necesita construir cuatro viabilidades: la técnico-productiva, la ambiental —a través de los EIA—, la financiera y la social. Si una de estas viabilidades no funciona, los proyectos no van, y esto lo reconocen las propias empresas mineras. En el caso de Conga, que constituye un conflicto emblemático, varias de estas viabilidades están en discusión. Lo ambiental se está abordando con información disponible y que va a ser discutida de manera amplia. Pero el tema social sigue siendo un tema pendiente porque hay mucha preocupación en la población de Cajamarca, donde se inició el boom de la minería, en 1993, y con enormes problemas que aún no han sido solucionados. Estamos hablando de un impacto acumulativo en dicha región. El país está arrastrando esta secuela de conflictos mineros, y la estrategia del gobierno solo ha sido apagar incendios. Debemos comenzar a debatir el tipo de institucionalidad y de políticas públicas que necesitamos para abordar estos conflictos. Las palabras «reformas sustantivas» aparecen en la agenda, y debemos tomarlas en cuenta. El reto está planteado.

El secreto del boom del espárrago: la sobreexplotación del agua

Beatriz Salazar

En los últimos años, el «milagro agroexportador» en Ica —impulsado, principalmente, por diez empresas que concentran 10 mil hectáreas¹ en los valles de Ica y Villacurí (ver cuadro 1)— se ha presentado como un modelo óptimo para impulsar el desarrollo rural en el país, y para ello se usa el argumento de que en el lapso de diez años las agroexportaciones de la región han aumentado de manera exponencial y se han creado miles de puestos de trabajo en Ica.

Sin embargo, este «milagro» podría tener un final a corto plazo, por estar basado en una sobreexplotación insostenible del recurso hídrico, como ya lo advirtieron Cepes y Progressio en un estudio reciente². Esta amenaza no solo afecta al sector agroexportador, sino también a los pequeños y medianos agricultores que siembran cultivos tradicionales como el algodón, y a la población más vulnerable de Ica, que ya está percibiendo que tiene menos acceso al agua. En un contexto de cambio climático, es urgente que el Perú otorgue más importancia a conceptos como la *huella hídrica* y el *agua virtual*.

Pero ¿qué es la huella hídrica? Es un indicador de sostenibilidad presentado en 2002 por el científico holandés Arjen Hoekstra, que concientiza a los consumido-



Foto: Archivo Cepes

res de todo el mundo sobre el volumen total de agua dulce que utiliza el ser humano para producir los diversos bienes y servicios destinados al consumo de un individuo, comunidad o empresa.

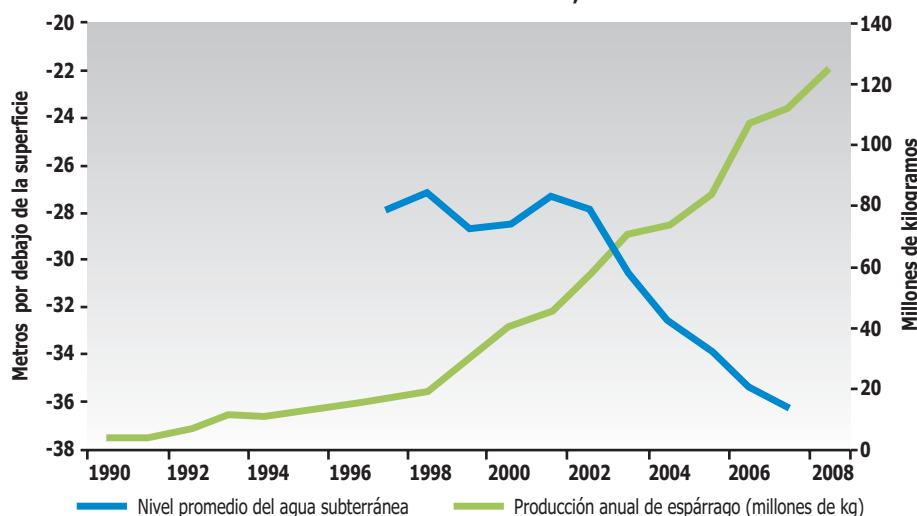
El agua virtual es un concepto relacionado que se refiere al volumen del agua dulce utilizado para fabricar un bien, medido en el lugar donde ha sido producido.

Se recomienda producir donde el agua es abundante y vender donde el agua es escasa. Ya se están desarrollando iniciativas para etiquetar los bienes ofrecidos a los consumidores en países como España y el Reino Unido, indicando cuánta agua ha sido utilizada en su producción. No sería extraño que, en unos años, los espárragos o uvas peruanos estén obligados a llevar esta etiqueta, pues existe una mayor preocupación de los consumidores de los países de destino de nuestras exportaciones acerca del impacto medioambiental de sus decisiones de compra, y sobre el futuro de los recursos hídricos en países como el Perú.

Desde hace años, el producto «estrella» del boom agroexportador iqueño es el espárrago, pues Ica es uno de los pocos lugares en el mundo donde se puede producir espárrago de alta calidad durante todo el año, gracias a las temperaturas de la zona y a la ausencia de lluvias. Esta ventaja comparativa incentivó en Ica una mayor superficie cultivada, aumentando de 592 hectáreas en 1990 a 12,782 en 2011. La producción también creció de 3,750 toneladas en 1990 a 144,419 en 2011³.

Pero el espárrago peruano no es un ga-

Tendencias en la producción de espárrago y los niveles de agua subterránea en el valle de Ica, 1990-2008



Fuente: 2004-2008 Minag Pre 2004, extrapolado desde cifras nacionales del Minag.

nador en lo relativo a su huella hídrica. El problema es que su crecimiento explosivo —al igual que el de otros productos de agroexportación— ocasionó un aumento desmedido de la explotación del agua subterránea en Ica, por parte de los agroexportadores, que son los que utilizan de manera casi exclusiva este recurso para el riego. Como consecuencia, en 2009 la explotación del acuífero en Ica alcanzaba 543.15 millones de metros cúbicos (MMC) anuales, mientras el volumen de explotación sustentable —el que permite la recarga del acuífero—, según la ANA, es de solo 252.99 MMC (ver enlace en la nota 3); esto significa que hay una sobreexplotación de 290.16 MMC de agua. De continuar esta tendencia, el acuífero Ica-Villacurí pronto disminuirá a niveles que resultan insuficientes para continuar con la actividad agrícola.

En el caso del espárrago, el promedio anual del volumen de agua que usan las empresas agroexportadoras para su riego es de 15 mil metros cúbicos (m³) por hectárea, y en otros casos el consumo aumenta a 22 mil m³ de agua. El ingeniero Juan Huayhua, especialista en riego del INIA, indica que este consumo puede reducirse a 10 mil m³ con un buen manejo del recurso hídrico. Estos requerimientos de agua son considerados insostenibles para Ica por especialistas como David Bayer, asociado del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (Iproga).

El doctor Eric Rendón advierte, en un estudio reciente⁴, que desde 1992 el espárrago ha ido reemplazando al algodón como primer cultivo demandante de agua en Ica. Según el mencionado estudio de Progressio y Cepes, el agua virtual utilizada durante 2008 para producir todo el espárrago exportado a EE.UU. sumó los 105 MMC (lo que significa que estamos exportando, en agua, el equivalente a 42 mil piscinas olímpicas llenas, considerando que una piscina olímpica tiene 2,500 m³).

Los agricultores y autoridades de Ica son conscientes del problema, y en la actualidad se discuten varias alternativas de solución. Las empresas agroexportadoras proponen aumentar la oferta de agua por medio de trasvases desde Huancavelica, o almacenar la que fluye hacia el océano durante la temporada de lluvias y que en la actualidad no es utilizada. Sin embargo, el primer planteamiento no toma en cuenta el impacto ambiental en las comunidades campesinas de la provincia de Huaytará, en Huancavelica, donde los criadores de alpacas han recurrido al Tribunal

Cuadro 1
Unidades agropecuarias 2009

| Empresas | Área (hectáreas) |
|----------------------------|------------------|
| Agroindustrias AIB | 3,200 |
| Sociedad Agrícola Agrokasa | 2,906 |
| Icatom | 1,000 |
| IQF del Perú | 912 |
| Complejo Agrícola Beta | 607 |
| Agrícola Chapi | 590 |
| Agrícola Athos | 500 |
| Total Ica | 9,715 |

Fuente: Cepes 2009. Sobre el Grupo Romero: El Tiempo (Piura), 25 de setiembre de 2009.

del Agua para América Latina, denunciando que el agua que necesitan para sus pastos y animales está siendo desviada hacia Ica y que esto aumenta su vulnerabilidad al cambio climático.

Pero los conflictos por el agua no son solo interregionales; también los agricultores iqueños se enfrentan entre ellos mismos, como en el caso del frustrado proyecto de la empresa Agrokasa para trasladar agua desde su fundo Santa Rita hasta el fundo La Catalina, lo que encontró la férrea oposición de la junta de usuarios de Río Seco y la junta de usuarios de aguas subterráneas del valle de Ica, que protestaron ante el Banco Mundial, financiador del proyecto.

Por otro lado, las propuestas que plantean aumentar la cantidad de agua para el agro iqueño no garantizan que el agua adicional no será utilizada para expandir aún más las áreas de cultivos de agroexportación que tienen requerimientos del líquido elemento que son insostenibles para Ica. En lugar de enfocarse en aumentar la oferta de agua, es necesario reconocer que la causa principal del problema es la demanda descontrolada, y es en este punto donde hay que encontrar las soluciones.

Desde esa perspectiva, Eric Rendón sugiere el pago de un impuesto *piguviano* por el uso del agua subterránea (término que alude a un impuesto que busca corregir las externalidades negativas). Para ello se establecerían pagos diferenciados según el nivel de extracción de cada pozo, o la venta de permisos de explotación de agua subterránea a los usuarios que requieran una mayor cantidad de agua. David Bayer, por su parte, estima que Ica es un valle que históricamente practicaba la fruticultura y que debe regresar a esa base. Propone, además, que en el valle de Ica no se permitan cultivos que requieran más de 8,000 m³ de agua por hectárea⁵.

El ingeniero Juan Huayhua, especialista en riego de INIA, recomienda buscar que la eficiencia en el riego alcance como mínimo el 90%, lo cual implica no solo el manejo de agua, sino también del suelo. También es esencial que se implemente un sistema de gobernanza del agua que permita la participación activa de todos los actores que intervienen en la cuenca, especialmente de los pequeños agricultores, cuyos intereses tienden a ser relegados en las negociaciones.

Notas

¹ Burneo, Zulema (2011). El proceso de concentración de la tierra en el Perú. *Cepes/ILC/CIRA*.

² Nick Hepworth, Julio C. Postigo y Bruno Güemes Delgado (2010). Drop by drop. Understanding the impacts of the UK's water footprint through a case study of Peruvian asparagus. *Cepes/ Water Witness International/ Progressio*.

³ Dirección Regional Agraria de Ica.

⁴ Rendon Schneur, Eric. Exportaciones agrarias y gestión sostenible del agua en la costa peruana: el caso del valle de Ica.

⁵ Bayer, David (2011). Cambios en cultivos, uso y control del agua en el valle de Ica, 2007-2010.

* Todos los documentos de cada pie de página los puede encontrar en:

www.larevistaagraria.org/documentos139

Cuadro 2. Unidades agropecuarias 2009 (Productoras de espárrago a nivel nacional)

| Rango por ha | 0.10 - 10.99 | 11.00 - 50.99 | 51.00 - 100.99 | 101.00 | Total |
|----------------|--------------|---------------|----------------|-----------|-----------|
| Total 2009 | 5,755.46 | 4,528.39 | 6,036.05 | 16,434.56 | 29,754.46 |
| % de particip. | 19.34 | 15.22 | 10.20 | 55.23 | 100% |
| Nº de UA | 1,765.00 | 177.00 | 41.00 | 45.00 | 2,028.00 |

Fuente: Instituto Peruano del Espárrago y Hortalizas. IV Censo Nacional del Productores y Exportadores de Espárrago. Resultados preliminares de 2010.

Calcule su huella hídrica http://xurl.es/huella_hidrica



Las compras públicas deben incluir a los agricultores organizados

Artículo elaborado a partir del estudio «Compras públicas a los pequeños productores del sector agropecuario en el Perú», del investigador Julio Venero, realizado por CEPES.

Iris Camacho

El Estado representa en la actualidad un importante actor dentro del sistema de comercialización, pues realiza significativas adquisiciones de bienes, servicios y obras, con el objeto de asegurar la ejecución de actividades de diversas instituciones públicas, como ministerios, gobiernos locales y regionales y las Fuerzas Armadas. Para ello, el Estado concreta cuantiosas compras, sobre todo a empresas, mypes y consorcios. Dentro del universo de adquisiciones públicas existe

uno que es fundamental: las compras de alimentos efectuadas por programas sociales como el Programa del Vaso de Leche (PVL) y el Pronaa; ambos hacen las mayores compras públicas de alimentos en el país.

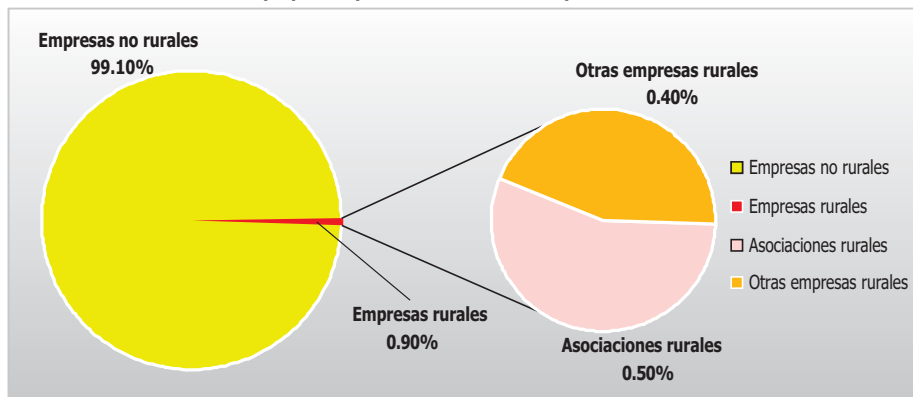
Por ejemplo, en 2010, dichas compras alcanzaron los S/1,074 millones, un 4.1% del total de las compras públicas, lo cual significó un incremento, con respecto a 2009, de S/.783 millones, un 3.7% del total. Llama la atención la predominante par-

ticipación de los gobiernos locales en los años 2009 y 2010, porque sus compras representaron el 44.8% y 38.7%, respectivamente, mientras que las realizadas por el Pronaa, también en esos dos años, representaron el 17.7% y 36.8%, respectivamente.

Las cifras antes mencionadas demuestran, en apariencia, que el mercado estatal de alimentos representa (especialmente para los agricultores) una buena opción para vender. Sin embargo, para acceder a este sistema se requieren tres requisitos imprescindibles: primero, formalidad (inscripción en los registros de las mypes y en la Sunat); segundo, tecnología para la transformación de alimentos, ya que la mayor parte de los que compra el Estado requiere un nivel de transformación¹; y tercero, un adecuado acceso a la información.

En la actualidad, la participación de mypes rurales es marginal en el universo de compras públicas de alimentos. Gran parte de las licitaciones sigue cayendo en manos de grandes y poderosas corporaciones. Un caso que se destapó recientemente² es el de las compras públicas de leche UHT, enriquecida, endulzada y eva-

Gráfico 1. Participación de las mypes rurales y asociaciones de pequeños productores en las compras del Estado



Fuente: SEACE. Observatorio Mype de Compras Estatales - Ministerio de la Producción. Elaboración: Julio Venero.

porada. El 90% de compras públicas de este tipo de leche tuvo un solo postor ganador todos los años: Deprodeca S.A.C., empresa distribuidora del grupo Gloria, compañía que también lideró las ventas de leche evaporada al PVL. Uno de los principales cuestionamientos es que la ración de leche UHT cuesta más del doble que la ración de leche fresca que venden los productores locales. A pesar de ello, el Estado no les compra a los productores.

Como se observa en el gráfico 1, en el año 2010 el Estado compró a las empresas rurales un valor de S/.233 millones, que representa solo el 0.9% del total de las compras; de esta proporción, solo 0.5% fue hecha a las asociaciones de productores agropecuarios. ¿Cuáles son los factores que limitan una mayor participación de pequeños productores en el mercado estatal? Principalmente, limitaciones en infraestructura para la transformación, falta de financiamiento, escasez de redes viales, dificultades en el acceso a la información y debilidad de las organizaciones.

Los PVL son los que realizan las mayores compras de alimentos, constituyéndose en el mercado más accesible para los pequeños productores. Para vender a los PVL, no solo basta la voluntad de las autoridades locales y la respectiva ordenanza edil que facilite la compra; también se necesita de un conjunto de acciones, entre ellas, la participación de productores, autoridades y técnicos. Existen experiencias donde se ha logrado la participación conjunta de estos actores, y el rol de la organización de productores ha sido fundamental. Una buena organización ha permitido no solo que el gobierno local acepte comprarles la leche para el PVL, sino también que los productores puedan acceder a tecnologías de producción y transformación, así como incrementar su poder de negociación. Los gobiernos locales ahora cuentan con una oferta permanente que puede suministrar las cantidades requeridas bajo ciertos criterios de calidad.³

Uno de los retos que enfrentan estas organizaciones es la urgente necesidad de mejorar la calidad de su producto, pues la leche, al ser altamente perecible, requie-



Existen buenas experiencias locales donde los agricultores se han organizado para acceder a tecnologías y transformar su producción láctea. Ahora abastecen a los PVL de sus localidades.

re de un tratamiento especial para su conservación. Se necesita entonces una mayor inversión en las plantas de tratamiento de la leche e incrementar las capacidades de gestión y administración de los propios productores.

En la actualidad el gobierno local de Pomacanchi (Cusco) está comprando leche fresca a la asociación de productores de la zona y gasta alrededor de 276,000 nuevos soles anuales en la compra de leche y derivados⁴. Sin embargo, para que la organización de productores acceda a ser apto para vender al gobierno local, han tenido, además de ejercer presión en sus autoridades, garantizar un suficiente volumen de leche para abastecer al PVL; calidad de la leche pues esta debe contar con la certificación de SENASA; y finalmente la distribución de la misma. La venta de leche al gobierno local ha permitido incrementar el precio por litro de leche, que antes del año 2005 era de 0.50 céntimos, pero actualmente ha subido a 1.75 nuevos soles durante todo el año. Gracias a ello, los productores ganaderos asociados están recibiendo una cantidad de dinero que en algunos casos representa el 30% de su ingreso mensual, el cual están utilizando para realizar mejoras en los pastos y para resolver los problemas sanitarios de su ganado.

Acceder al mercado (estatal o de otro tipo) va a requerir siempre de otras varia-

bles tan importantes como la organización, que van a determinar que el productor consiga un margen de ganancia; por ejemplo: políticas públicas destinadas a fortalecer la capacidad de negociación de las organizaciones, mejorar su acceso a servicios y bienes públicos como infraestructura vial, centros de acopio, liquidez, sistemas de información de mercados, entre otros.

Las compras públicas son parte de un programa de desarrollo agrario, donde el Ministerio de Agricultura tiene competencia, pero donde también se necesita la participación de otras instituciones para que sus esfuerzos conjuntos confluyan en el objetivo de consolidar el sistema de compras públicas como una oportunidad de desarrollo para miles de productores agropecuarios.

Notas

1 Los alimentos más comprados por el Estado, en el año 2010, fueron los aceites, el azúcar, los granos y las harinas, representando el 31.1% del total; luego estuvieron las raciones alimenticias, con 26.2%, y en tercer lugar la leche y sus derivados, con 24.9%.

2 Unidad de Investigación del diario El Comercio. «Las empresas ‘caseritas’ del Pronaa» - 16 de noviembre de 2011.

3 Experiencias de los casos de la Municipalidad Distrital de Chalaco (Piura) y la Municipalidad de Pomacanchi (Cusco).

4 Información obtenida de la entrevista al responsable del PVL.

Proyecto Mercados Campesinos
Promoviendo la seguridad y soberanía
alimentaria en los mercados locales



Olmos duplica la concentración de tierras de Chavimochic

Jaime Escobedo

La segunda subasta de tierras del proyecto Olmos acaba de concluir, y sus resultados han catapultado a Olmos como el proyecto de irrigación con mayor iniquidad de la historia del Perú. Ha batido el récord de concentración de tierras establecido por Chavimochic, en un espacio más reducido y en un menor tiempo. En Chavimochic, el proceso de concentración de tierras determinó que dos empresas (Camposol y Compañía Minera San Simón) controlen el 35% de sus 46 mil hectáreas, tras dieciocho años de subastas¹. El proyecto Olmos, en menos de un año y sobre una superficie de 28 mil hectáreas, ha terminado con el 70% de sus tierras en poder de solo dos empresas (Grupo Gloria y Parfen S.A.).

A pesar de este evidente hecho, todavía existen instituciones, como el Instituto Peruano de Economía (IPE), que niegan la existencia de un proceso de concentración de tierras en el país.

Para este análisis, propongo dejar de lado la superficie agrícola existente hasta 1994, año del último Censo Nacional Agropecuario (Cenagro)³, y así no ahondar en detalles de la gran cantidad de tierras de las excooperativas azucareras o de peque-

ños agricultores que desde entonces han pasado a manos de inversionistas independientes o grupos económicos⁴. Observemos únicamente las nuevas hectáreas que se han ganado gracias a proyectos de irrigación durante el periodo 1994-2012, y nos daremos con la sorpresa de que un 48% de



la nueva superficie agrícola⁵ ha terminado en manos de cuatro empresas. Solamente entre Camposol y el Grupo Gloria, controlan el 33% de las nuevas tierras de cultivo, siendo Gloria la que posee un 20% de las

tierras eriazas que el Estado ha ganado con fondos de todos los peruanos.

La gran interrogante es: ¿qué ocurrirá con las 166 mil hectáreas que todavía restan por incorporar a la producción de la cartera de proyectos de irrigación que maneja el gobierno central y los gobiernos regionales? Todo indica que, de no mediar un cambio de rumbo en la política de vender tierras en lotes de mil o 500 hectáreas, estas terminarán en manos de un reducido grupo de inversionistas o grupos económicos⁶.

Pero, volviendo a Olmos, hay noticias que indican que entre el Gobierno Regional de Lambayeque

y el Ministerio de Agricultura están discutiendo la posibilidad de adquirir las 10 mil hectáreas que restan por vender, para orientarlas a los pequeños agricultores lambayecanos. Valdría la pena que revisen los artículos 44 y 59 de la Constitución Política y se darán cuenta que su propuesta

no es irregular, sino más bien un deber del Estado: es decir, brindar a todos los sectores del Perú oportunidades de superación, con mayor razón si sufren alguna desigualdad.

Los pequeños y medianos agricultores del país tienen todo el derecho de reclamar al Estado por la oportunidad de participar en las subastas de tierras cultivo financiadas con fondos de toda la Nación.

Notas

¹ Ver, al respecto, La Revista Agraria 138.

² No se ha podido confirmar la nacionalidad de Parfen S.A., aunque hay indicios de que se trataría de una empresa uruguaya.

³ En la costa, donde tiene lugar, sobre todo, el proceso de concentración de tierras, para 1994 existían 780 mil hectáreas de cultivo bajo riego.

⁴ Para profundizar en este tema, ver La Revista Agraria 107.

⁵ Son 75 mil hectáreas nuevas las que se han subastado entre Chavimochic y Olmos.

⁶ De hecho, en la actualidad hay empresas como Danper, Chimú Agropecuaria y el propio Grupo Gloria, que, directamente o a través de empresas vinculadas como Coazucar o Agroindustrial Casa Grande, tienen tierras tanto en Chavimochic como en Olmos.

Los dueños de Olmos

| Empresa | Nacionalidad | Rubro | Hectáreas | % |
|---|------------------|---------------------------|---------------|------------|
| Grupo Gloria S.A.[1] | Perú | Agrícola | 15,600 | 56 |
| Parfen S.A. ² | Uruguay | Desconocido | 4,000 | 14 |
| Agrícola Pampa Baja S.A.C. | Perú | Agrícola | 1,370 | 5 |
| Danper Trujillo S.A.C. | Perú - Dinamarca | Agrícola | 1,250 | 4 |
| Chimú Agropecuaria S.A. | Perú | Avícola | 1,250 | 4 |
| Ingenieros Civiles y Contratistas S.A. | Perú | Construcción e ingeniería | 1,000 | 4 |
| Consorcio Corporación Mendoza del Solar S.A.C. Ulexandes S.A.C. | Perú | Desconocido | 1,000 | 4 |
| Pesquera Rosario S.A. | Perú | Pesca | 500 | 2 |
| Anglo American Michiquillay S.A. | Perú | Minería | 500 | 2 |
| Agroindustrias AIB S.A. | Perú | Agrícola | 500 | 2 |
| Empacadora Agroexport S.A. | México | Agrícola | 480 | 2 |
| Niisa Corporación S.A. | Perú | Productos de molinería | 300 | 1 |
| Agrícola Challapampa S.A.C. | Perú | Agrícola | 250 | 1 |
| Total | | | 28,000 | 100 |

Fuente: PEOT. Elaboración: Cepes.

Compendio de historia económica del Perú. Tomo IV. Economía de la primera centuria independiente. Armas Asín, Fernando; Contreras, Carlos; Deustua, José y Alejandro Salinas. Lima: IEP, 2011, 552 pp. Este tomo desarrolla la evolución de la economía peruana entre 1821 y 1930, periodo en el que acontecieron importantes episodios que marcaron nuestro pasado económico, tales como el apogeo de las exportaciones de guano, la derrota en la guerra del salitre y la adopción del patrón oro para el sistema monetario. El tomo muestra un tratamiento sectorial del periodo, volcándose al estudio de la minería, tanto metálica (plata, cobre) como no metálica (guano, salitre, petróleo); la agricultura, tanto aquella dirigida al mercado exterior (azúcar, algodón) como la orientada al consumo interno; la industria, las finanzas públicas, y la población y el empleo.



Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012. IICA/ CEPAL/ FAO. San José de Costa Rica: IICA, 2011, 182 pp. El texto enfatiza la importancia de que los países cuenten con instrumentos de política diferenciados —en los ámbitos social, productivo y macroeconómico—, para atenuar los



efectos de la mayor volatilidad de los precios. Postula también la necesidad de contar con políticas integrales a fin de abordar los efectos de la mayor variabilidad climática en la agricultura, factor adicional que contribuye a incrementar la volatilidad de los precios agrícolas, especialmente en un contexto de cambio climático. Recomienda, asimismo, aprovechar la capacidad de recursos como la tierra, el agua, la biodiversidad y los recursos humanos, con políticas de desarrollo productivo, con la finalidad de fomentar la producción de alimentos, promover una mayor participación de la agricultura familiar en el proceso e incentivar un uso sostenible de los recursos naturales. El texto puede descargarse de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/44824/Perspectivas_agricultura2011_espanol-web.pdf>.

Perú: atlas de la pobreza departamental, provincial y distrital 2007-2009. Banco Mundial. Lima: BM/ CIES, 2012, 67 pp. Compendio de información que permite tener una fotografía más clara de la dinámica de la pobreza a escala subregional. Constata que, hoy en día, el 60% de todos los pobres y el 83% de todos los pobres extremos del Perú vive en áreas rurales. Cuenta con información de carácter distrital, mapas ilustrativos y un análisis preliminar sobre lo ocurrido en cada uno de los 24 departamentos del país, lo que permite contar con una cuantificación de las brechas regionales. El texto puede descargarse de <http://cies.org.pe/files/documents/otras-inv/Libro_Atlas_CIES_Final.pdf>.



Normas legales Normas legales Normas legales Normas legales

Ministerio de Economía
 • Por R.Vicem. 009-2012-EF/15.01. (25 mar.) se establecen precios CIF de referencia para la aplicación del derecho variable adicional o rebaja arancelaria a las importaciones de maíz, azúcar, arroz y leche entera en polvo.

Gobiernos regionales y locales
 • Por Ordenanza 018-2011-CR/GRC.CUSCO (26 mar.) crean Comité Técnico Especializado del Gobierno Regional del Cusco para la ZEE y el ordenamiento territorial del departamento del Cusco.
 • La Ordenanza 003-2012-GRL-CR (28 mar.) aprueba el establecimiento de las zonas de influencia en áreas de conservación regional de Loreto.
 • Por medio de la Ordenanza Regional 003-2011-CR/GRC.CUSCO (29 mar.) se crea el Consejo Regional de Concertación Agraria para la Reactivación del Desarrollo del

Sector Agropecuario en la Región Cusco.
 • Por Ordenanza 160-AREQUIPA (16 abr.), el Gobierno Regional de Arequipa aprueba la Política Regional del Ambiente de la Región Arequipa.

Ministerio de Agricultura
 • La R.S. 0124-2012-AG (29 mar.) aprueba la modificación del TUPA del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa).
 • Por R.M. 0130-2012-AG (10 abr.) constituyen un grupo de trabajo para elaborar el Plan Nacional de Difusión de Información Agraria Especializada.

Ministerio de Cultura
 • Por D.S. 001-2012-MC (3 abr.) se dicta el Reglamento de la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Presidencia del Consejo de Ministros
 • Por R.M. 080-2012-PCM (4 abr.) formalizan la instalación y conformación de la «Mesa de Trabajo para la formalización de la minería informal en el Corredor Minero de Madre de Dios».
 • Por D.S. 042-2012-PCM (9 abr.) se aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor).

Otros entes
 • El 14 de abril entra en vigencia el Tratado de Libre Comercio entre la República del Perú y la República de Panamá.
 • La Resolución del Tribunal Constitucional 0001-2012-PI/TC (17 abr.) declara la inconstitucionalidad de la ordenanza regional que declaraba inviable el proyecto Conga.

Visite: www.larevistaagraria.org

El reglamento del derecho a la consulta (D.S. 001-2012-MC) entró en vigencia el 4 de abril de 2012, mientras que el Convenio 169 de la OIT está vigente desde 1995; es decir, pasaron cerca de diecisiete años para, recién, empezar a aplicar el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas en el Perú. La paciencia de los pueblos indígenas está por de más probada.

En el proceso de negociación del reglamento llamó la atención la serie de errores que se produjeron, producto, seguramente, de lo nuevo que es dicho proceso para el país. Sin embargo, tampoco pasó desapercibida la poca voluntad del Estado para aceptar las propuestas medulares (sujetos y momento de la consulta, etc.) que las organizaciones indígenas presentaron durante la negociación. Ciertamente, la decisión final le pertenece al Estado, pero esta poca voluntad demostrada les resta confianza a los procesos futuros.

No obstante, una vez publicado el reglamento, se han detectado perjuicios que son clamorosos para la institucionalización del derecho a la consulta y que no pueden pasarse por alto. El más importante es que el reglamento no recogió los acuerdos esenciales sobre el tema del proceso de consulta, a los que se llegaron durante la negociación (artículos modificados: 9.2, 20.6, 23.3 y 27.4). También es perjudicial que se hayan incorporado de manera sorpresiva varios artículos (1.5, 2.3, 3.n y 24) y disposiciones complementarias, transitorias y finales (12.^a, 13.^a, 14.^a y 15.^a) que no fueron materia de consulta ni negociación. La buena fe que debe primar en este tipo de actos, está quebrantada.

Respecto a los acuerdos que no fueron respetados, el Tribunal Constitucional (exp. 0022-2009-PI/TC) ha señalado que el principio de buena fe es el núcleo esencial del derecho a la consulta y que debe ser comprendido como aquel que busca evitar actitudes o conductas que pretendan la evasión de lo acordado. La misma Ley de Consulta (Ley 29785) establece que el acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas es de carácter obligatorio para ambos (art. 15); y, como es lógico, en el propio reglamento, en los artículos 1.5 y 23.2, se repite que el resultado del proceso de consulta es obligatorio en aquellos aspectos donde se llegó a un acuerdo entre las partes. Entonces, ¿por qué no se respetaron los acuerdos?

Reglamento de la Ley de Consulta: de buena a poquita fe

Pedro Castillo



Foto: Conacami

El reglamento no recogió varios acuerdos a los que se llegaron durante la negociación.

En cuanto al otro problema, el de los artículos incorporados que nunca fueron consultados, se puede alegar que es facultad del Poder Ejecutivo reglamentar las leyes, pero ello no significa que pueda desnaturalizarlas ni transgredirlas (art 188.8 de la Constitución).

Un ejemplo preocupante es la décimo quinta disposición complementaria, transitoria y final que se incorporó en el reglamento, según la cual, la provisión de servicios públicos no será materia de consulta. Esto contraviene la Ley de Consulta en muchos de sus artículos (1, 2, 3 y otros).

En efecto, cuando el Ejecutivo indica que los servicios públicos no serán consulta-

dos, supone que estos no afectarán directamente a los pueblos indígenas; entonces, para el Estado, las carreteras o aeropuertos que se construyan en sus tierras no enervan los derechos indígenas de propiedad o posesión, o, para decirlo en términos del reglamento aprobado, no «producen cambios en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos». Esta es una medida fuera de toda legalidad, razón y sentido.

Si no todas las comunidades serán reconocidas como pueblos indígenas; si ni la concesión ni los servicios públicos serán consultados; si no se respetan los acuerdos; y si se incorporan normas que no fueron materia de consulta, ¿qué pueden esperar los pueblos indígenas respecto al derecho a la consulta?

La generación de relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas debe tener como marco la equidad, la buena fe y el respeto. El derecho a la consulta debe ser entendido como un vehículo que procura el respeto de los derechos de estos pueblos. El país, por fin, cuenta con una ley y un reglamento que regulan su derecho de ser consultados, y las autoridades tienen la responsabilidad de no desaprovechar esta oportunidad de generar un clima de confianza y convivencia respetuosa entre el Estado y los peruanos indígenas. ●

«Es perjudicial que se hayan incorporado de manera sorpresiva varios artículos y disposiciones que no fueron materia de consulta ni negociación. La buena fe que debe primar en este tipo de actos, está quebrantada.»