

¿Sirve el Marco Orientador del Minag?

Todos los años, antes de la campaña agrícola anual, el Ministerio de Agricultura (Minag) se reúne con los gremios agrarios para concordar propuestas de siembra a partir de información recogida por la Oficina de Estudios Económicos y Estadísticos (OEEE) del ministerio.

Con base en información estimada de las futuras condiciones climáticas, disponibilidad de agua, precios internos y externos, así como información recogida de los propios productores mediante una encuesta de intención de siembras, entre otros insumos, la OEEE diseña un Marco Orientador —conjunto de recomendaciones puntuales sobre el número óptimo de hectáreas que deberían sembrarse para 23 cultivos de importancia nacional y regional—. La propuesta es luego consensuada con los gremios agrarios, y llevada a través de estos a los productores.

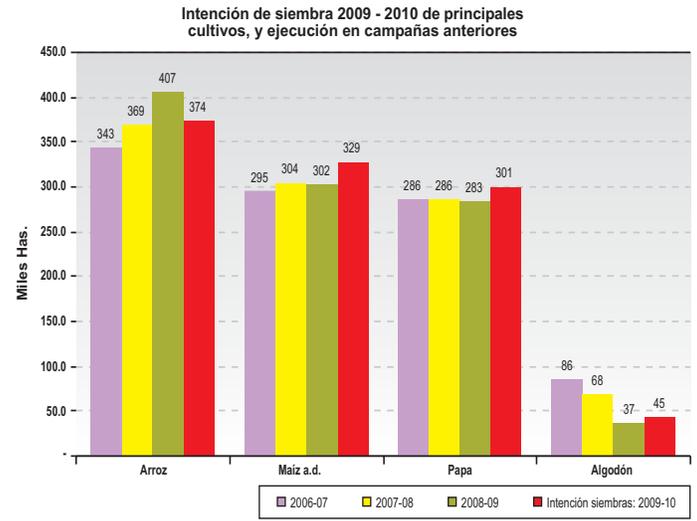
Después de haber optado por no realizar la encuesta de intención de siembras y no haber hecho público ningún marco orientador para la campaña anterior (2008-2009) —lo que generó las protestas de varios gremios—, el Minag ha retomado para esta campaña, 2009-2010, tanto la aplicación de la encuesta como la elaboración de las recomendaciones.

Así por ejemplo, en el Marco Orientador para esta campaña, el Minag hace las siguientes propuestas sobre la superficie de siembra de cuatro importantes cultivos que, en conjunto, representan el 50% de la superficie sembrada a nivel nacional:

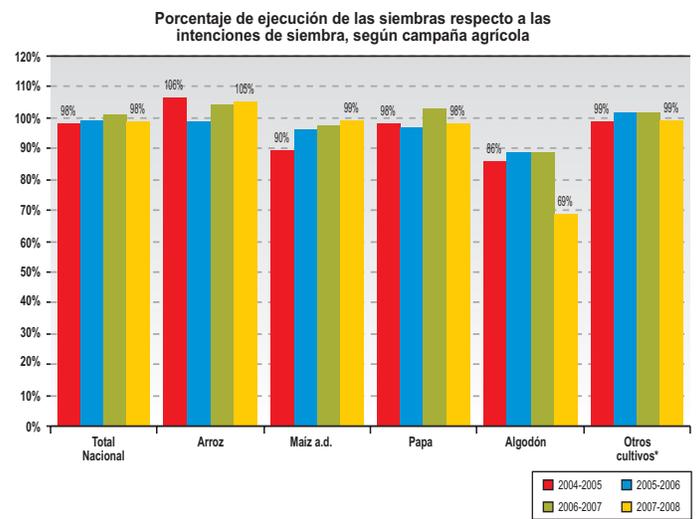
- Arroz: se propone reducir la superficie sembrada a 367,141 ha (10% menos que en la campaña 2008-2009). Las expectativas de mejores precios para 2008 trajeron consigo una ampliación del área sembrada y una sobreproducción que ocasionó una notable reducción de los precios en chacra.
- Maíz amarillo: se propone sembrar 326,839 ha (8% más que en la campaña anterior), para cubrir la creciente demanda del sector avícola; además, se pretende consolidar la demanda del maíz nacional frente al importado.
- Papa: la propuesta es reducir las siembras a 273,808 ha (3% menos que en la campaña pasada), con el fin de evitar una sobreoferta y la posible caída en los precios.
- Algodón: en la campaña pasada, los bajos precios obligaron a muchos productores a migrar a otros cultivos. Una débil demanda y mayores stocks acumulados de fibra de algodón importado a menores precios, redujeron considerablemente sus áreas de cultivo. Con la finalidad de reponer los stocks de fibra de algodón, el Minag propone sembrar esta campaña 34,500 ha. Los productores algodoneros afirman que la situación actual solo permitirá cubrir alrededor de 25 mil ha.

Un ejercicio realizado por Agrodata para comparar las declaraciones de intención de siembras con la siembra realmente ejecutada en las cuatro campañas anteriores, encontró que el nivel de coincidencia entre una y otra era notablemente alto, con diferencias, en muchos casos, de apenas 1 a 3%, llegando al 5 o 6% en contados casos (la excepción fue el algodón, por razones que merecen ser exploradas. Ver gráfico).

Estos resultados llaman la atención y, de ser correctas las cifras de siembra ejecutada proporcionadas por el Minag, se podrían deducir tres hechos importantes: uno, que la metodología de recolección de información del ministerio es bastante



Fuente: Minag-Dgia. Elaboración: AgroData-CEPES.



Fuente: Minag-Dgia. Elaboración: AgroData-CEPES.

buena; dos, que la información proporcionada por los productores es muy precisa; y tres, que los productores modifican muy poco su conducta (es decir, su intención de siembra), luego de que el ministerio emite sus recomendaciones en el Marco Orientador.

Los gremios de productores han criticado la metodología del Minag tanto para levantar los datos de la encuesta de intenciones como para elaborar el Marco Orientador. Los resultados de este breve análisis muestran que, cuando menos, el impacto de esta herramienta orientadora es, según se puede deducir de las cifras del propio Minag, difícil de detectar. Le corresponde al ministerio llevar a cabo estudios más elaborados para evaluar el impacto de este esfuerzo que se hace con dinero de los contribuyentes —no para desaparecer una herramienta cuya utilidad podría ser muy grande, sino, por el contrario, para mejorarla.

4

Boom crediticio

Las colocaciones financieras agropecuarias batieron récord histórico



6

Innovación desde el Estado

Programas estatales que llevan verdadero bienestar al campo



10

El misterio político de la propiedad

Más que económico o étnico, el problema es político



12

De la chacra al paladar

Exuberante Feria Mistura



16

Bagua se queda sin voz

El cierre de Radio La Voz de Bagua



La revista
AGRARIA

Publicación del Centro Peruano
de Estudios Sociales

CEPES

Av. Salaverry 818

Jesús María, Lima 11/ Perú

Tel. (511) 4336610 / Fax (511) 4331744

Email: agraria@cepes.org.pe

Web: www.cepes.org.pe/revista/agraria.htm

Directora fundadora

Bertha Consiglieri

Director

Fernando Eguren

Comité editorial

Javier Alvarado, Laureano Del Castillo,

Juan Carlos Moreyra, Juan Rheineck,

Carlos Rivadeneyra, David Gonzales,

Oscar Franco, Katia Suárez

Corrección/Diagramación

Antonio Luya / José Rodríguez

Distribución gratuita con La República

El sabor de la mixtura

Pocas son las experiencias que logran convocar y comprometer a diferentes sectores de una sociedad tan heterogénea como la nuestra, con intereses frecuentemente encontrados —campesinos y asociaciones de agricultores, pescadores artesanales, empresarios (pequeños, grandes y medianos), productores y consumidores, y Estado—, en una actividad en la que todos ganan. Este es el caso de Mistura.

Mistura —esta inmensa feria gastronómica que se realizó en Lima por segunda vez entre el jueves 24 y el domingo 27 pasados— es la punta del iceberg de un fenómeno que tiene antiguas raíces y que, a propósito de la comida, en los últimos años se ha potenciado enormemente y ha cobrado una gran visibilidad: los extraordinarios resultados que puede tener la gran riqueza de nuestra variada cultura cuando se ponen en contacto entre sí de manera creativa y desprejuiciada. Hoy por hoy, podemos considerar que la gastronomía ocupa un lugar de vanguardia en el largo proceso de creación de nuestra identidad nacional.

No menos destacable es su importancia socioeconómica, pues Mistura reúne en el mismo espacio al campesino productor de una gran variedad de papas, al productor amazónico, a las vivanderas que hacen anticuchos, emolientes y juanes, al sofisticado chef que combina de manera atrevida insumos nativos y exóticos cuya mezcla antes era considerada cosa de locos. Y también están el fabricante de ollas de acero, el empresario de la educación que con su academia forma los cocineros de mañana, el ejecutivo del supermercado que comienza a prestar atención a nuestra biodiversidad, los funcionarios de las agencias del Minag que en lejanos lugares del país promueven la producción de miel de abejas o el procesamiento de frutas de pequeños productores. La diversidad del público que colmó el inmenso campo ferial —el tradicional Parque de la Exposición— ha expresado también, con su diversidad social y cultural, el mosaico que constituye el cimiento de nuestro país.

Una importante parte de los trabajadores del Perú participa, pues, de una inmensa cadena de valor territorialmente descentralizada que incluye producción primaria, manufacturera y servicios, y que mezcla saberes —no solo sabores— tradicionales y modernos. El mercado consumidor es tanto interno como, crecientemente, internacional. Su relevancia económica es notable, tanto porque genera centenares de miles de empleos en el campo y la ciudad, como por su contribución al PBI: estudios recientes estiman que esta cadena representará este año más del 11% del PBI —tanto como la minería.

Es necesario reconocer el importante papel cumplido en el éxito de Mistura por algunas instituciones y personas. En primer lugar, la Sociedad Peruana de Gastronomía (Apega), ente de reciente creación, presidido por Gastón Acurio —sin duda, el chef más visionario del país—, y cuyo vicepresidente ejecutivo, Mariano Valderrama, fue uno de los fundadores del Cepes y su director por varios años. El apoyo de Conveagro, que representa al mundo de productores agrarios, fue muy importante y constituye una garantía de que el papel de los pequeños agricultores y los campesinos sea reconocido como esencial en esta revolución de sabores y colores.



En solo seis años, las colocaciones en el sector agrario se han incrementado en 237%.

Boom financiero con cola

En solo seis años, las colocaciones financieras agropecuarias crecieron más de 200%, y este año las colocaciones superaron los S/3,160 millones —cifra histórica en el sector—. Pese a ello, el Estado sigue sin cumplir su rol, y la gran mayoría de agricultores sigue sin ser sujeto de crédito.

Pese a la crisis económica mundial y sus repercusiones internas, y a la escasa prioridad de la política agraria en la escala de valores gubernamental, los créditos en el sector agrario han consolidado su crecimiento.

En los últimos años, los créditos en el sector han aumentado a un ritmo de 16% anual en montos y 23% en cantidad de préstamos; así, hemos pasado de un monto global de colocaciones por S/1,329 millones en 2003, a S/3,163 millones en julio de este año —un incremento de 237% en solo seis años—. En el mismo periodo, el número de préstamos pasó de 33 mil a más de 114 mil. Ambas son cifras récord para nuestro agro —aun cuando las cooperativas no están incluidas, a pesar de su presencia cada vez más importante.

Este crecimiento ha ido de la mano de las crecientes inversiones en el sector de bancos e instituciones de microfinanzas (IMF) (ver gráficos), que han incrementado su participación de manera significati-

va en los últimos años. Así, hoy los bancos tienen colocados S/2,320 millones en 26,990 préstamos, y las IMF —que incluyen cajas municipales, cajas rurales y edpymes— han introducido montos por

El crecimiento de las colocaciones agropecuarias se ha producido sin el amparo de una política que busque incrementar una mayor cobertura e inclusión.

S/729 millones en 87,120 préstamos. La colocación de Agrobanco, como institución financiera de primer piso, es de solo S/113 millones (y su número de préstamos desconocido, pues la institución estatal no los reporta).

Acortando distancias

La torta del *boom* crediticio agrario se divide de diferente manera según se analicen montos o préstamos.

En cuanto a montos, los bancos son responsables del 73% de las colocaciones; en cuanto al número de préstamos, en cambio, las IMF tienen, de lejos, una mayor cobertura: 76%.

La razón de ser de estas cifras tiene que ver con el monto promedio de los créditos en cada caso, así como de los sujetos de crédito. En el caso de la banca, los empresarios exportadores constituyen el destino de la mayoría de sus créditos, y el crédito promedio es de S/86,000. En el caso de las IMF, la mayoría de los prestatarios son

pequeños y medianos productores, y el monto promedio del préstamo es de solo S/8,400.

A pesar de la visible disparidad, la distancia en la participación de ambos grupos de instituciones financieras en el sector está disminuyendo. En 2003, el monto del crédito promedio de la banca en el sector era S/.305 mil, casi cuatro veces lo que es hoy —un indicador de que los bancos han comenzado a incursionar en segmentos de mediana agricultura—. Por su parte, las IMF prestan montos cada vez mayores, siendo el préstamo promedio, hoy, 45% más de lo que era en 2003 (era S/.5,800); esta, con toda probabilidad es una señal de que estas instituciones están teniendo más confianza en las oportunidades del agro, por lo que están prestando más dinero a más agricultores.

Con todo, la oferta financiera en el sector agrario sigue siendo insuficiente.

Si consideramos que en el Perú existen alrededor de 1.5 millones de unidades agropecuarias, las cifras muestran que menos de uno de cada diez productores tendría acceso a créditos de fuente formal. Más aún, según estimaciones del Ministerio de Agricultura difundidas en el Informe de Seguimiento Agroeconómico de julio pasado, los requerimientos de financiamiento de los cuatro principales cultivos transitorios —arroz, maíz amarillo duro, papa y maíz amiláceo— superan largamente las colocaciones totales del sector, llegando a S/.4,587 millones. Si considerásemos, en el escenario más optimista, que todas las colocaciones de las IMF y Agrobanco (S/.862 millones) se dedicasen a atender únicamente a estos productos, solo se estaría cubriendo el 18% de esta demanda.

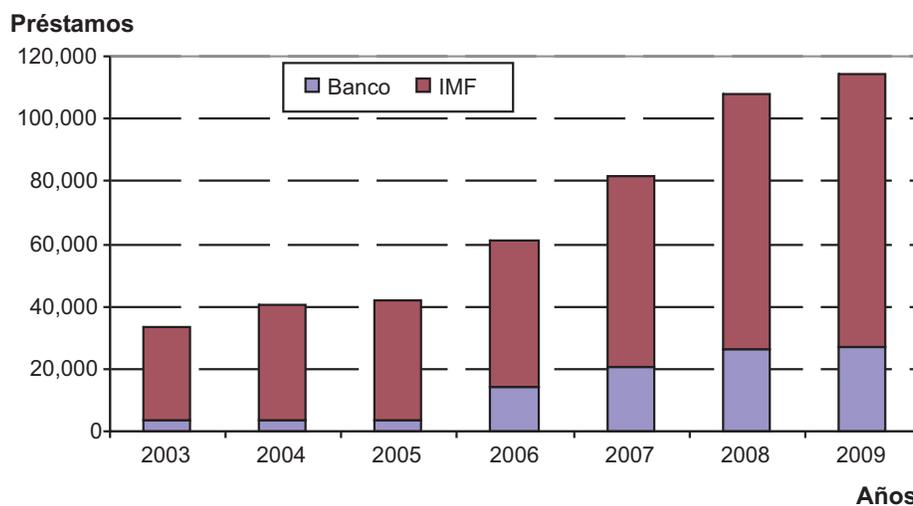
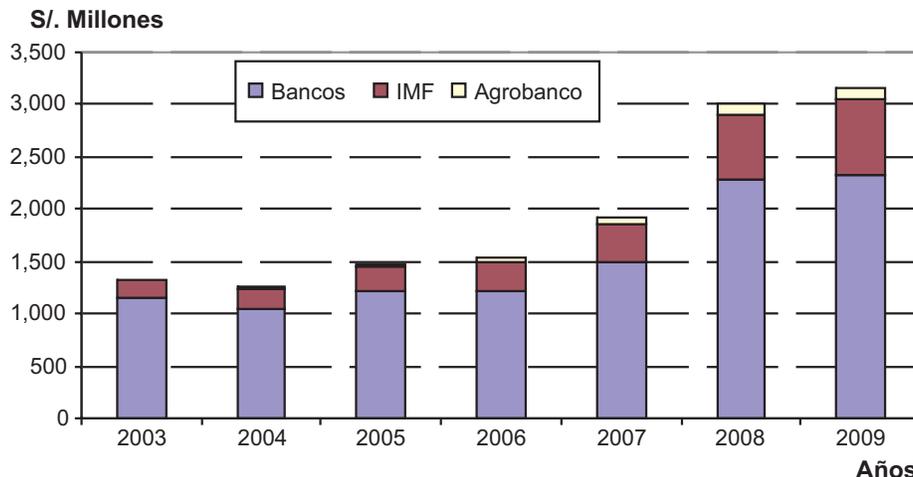
Moras, demoras y Preda

Las cifras oficiales de la Superintendencia de Banca y Seguros reportan al 31 de julio una mora de 1.3% para el sector agropecuario, por un valor de S/.87 millones (51% de los cuales están en los bancos). Estimaciones realizadas por CEPES, sin embargo, indican que esta cifra sería una subestimación, siendo 2.8% el valor real de la mora. A pesar de ello, en general, la mora se muestra moderada y estable; la excepción es Agrobanco, cuya cartera atrasada pasó de 3.2% a 8.6% en solo tres años.

En este contexto hay dos puntos importantes que destacar.

Primero, que el crecimiento de las colo-

Colocaciones agropecuarias según tipo de institución*



*A 2001-2008, cifras al 31 de diciembre. Para 2009, cifras al 31 de julio
Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). Elaboración: CEPES

caciones agropecuarias se ha producido sin el amparo de una política que busque incrementar una mayor cobertura e inclusión; de hecho, las cifras muestran que este proceso sigue siendo ajeno a la mayoría de pequeños productores, y que los altos costos de los préstamos al sector —los agricultores pagan tasas de interés bastante superiores al promedio nacional (desde 41% en los bancos hasta 54% en las edpymes)— los hacen arriesgados y prohibitivos para muchos.

Segundo, que la llamada Ley Preda (Programa de Reestructuración de Deuda Agraria), que busca sanear los S/.50 millones de deuda agraria pendiente al 31 de diciembre de 2007 (57% de la mora del sector), ha sido rechazada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En un gesto in-

usual para una entidad gubernamental de su nivel, el MEF se niega a entregar los fondos correspondientes, aduciendo que la ley promueve la cultura del no pago, cosa que las cifras mostradas niegan.

La distancia del MEF con el financiamiento agrario se manifiesta también en su negación a ampliar el capital de Agrobanco, en cuyo directorio tiene mayoría, pese a su compromiso de aportar para mejorar su cobertura. Cabe señalar que, no obstante tener la tasa más baja del sector (19%), Agrobanco no coloca el total de sus recursos.

Es hora de que el Estado ponga de su parte y, como se ha sostenido anteriormente (ver LRA 94), se muestre más proactivo en su deber de promover una mejor cobertura financiera en el sector. ●



En los últimos años, algunos programas estatales innovadores han otorgado un mayor poder a los campesinos en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos de los proyectos. En la foto, beneficiarios del proyecto Marenass.

Innovando desde el Estado

Desde mediados de los noventa, varios programas estatales de extensión rural vienen innovando en la manera en que el Estado lleva conocimientos y recursos a las poblaciones rurales más pobres del país. Ahora, estas innovaciones, que hasta hoy se han hecho sobre ámbitos geográficos reducidos, se empiezan a consolidar como políticas públicas.

Un grupo de mujeres campesinas de una comunidad cusqueña se ha reunido para tomar examen a los técnicos que han asistido en busca de un trabajo anunciado en la radio, que decía: «El sábado vamos a contratar un técnico en engorde de ganado». Algunos son ingenieros que han trabajado en Pronamachs. Las señoras les toman examen. Primero emplean criterios técnicos: si es buen ingeniero, dónde ha trabajado antes, cuánto engordaron las vacas con las que trabajó; pero luego empiezan a medirlos con una vara raramente empleada en una entrevista de este tipo: si habla el quechua fluidamente, si no tiene problemas en comer la comida que los comuneros comen, pues se va a quedar a vivir un tiempo en la comunidad, va a quedarse en sus propias casas y va a comer con las señoras—y ellas no quieren sentirse incómodas—. Finalmente, eligen a uno y lo contratan.

La imagen descrita podrá parecer irreal, pero es una experiencia común en las comunidades beneficiarias del Proyecto Co-

redor Puno-Cusco, proyecto del Ministerio de Agricultura (Minag), que se ha estado ejecutando en los últimos siete años en varias provincias de Puno, Cusco y Apurímac. Como se verá en este informe, varios proyectos innovadores han estado proporcionando a los campesinos elementos que

«Hay dos temas trascendentes que motivaron el nacimiento de este tipo de experiencias: la extinción del Banco Agrario y el desmontaje del sistema de extensión tradicional.»

les han permitido tener una voz mayor en la toma de decisiones de lo que se hace con los recursos que el Estado dedica a la extensión rural.

Fruto de un colapso

El origen de estos proyectos se remonta, en principio, a la década de los noventa. «Yo creo que hay dos temas trascendentes que motivaron el nacimiento de este tipo de experiencias: uno es la extinción del Banco Agrario y el desmontaje del sistema de extensión tradicional, ambos ocurridos en los noventa, durante el gobierno de Fujimori», sostiene Hugo Wiener, experto en temas agrarios. «Ambos ya habían llegado al gobierno de Fujimori absolutamente exánimes, en las peores condiciones posibles. Cuando fueron desmontados se produjo un vacío impresionante, y muchos pensamos que lo que se estaba haciendo era un crimen. Pero fue allí que comenzó a aparecer desde el Estado lo que yo llamo el enfoque de demanda».

Uno de los primeros proyectos en tener este enfoque fue el Proyecto de Fortalecimiento de los Sistemas de Extensión en la Sierra (FEAS). La propuesta del FEAS era decirles a los campesinos: «Ustedes decidan qué tipo de servicios necesitan y el Estado se los subvenciona; les damos dinero para que ustedes contraten al asistente técnico que deseen». «Yo creo que lo más interesante del FEAS fue demostrar que se podía transferir recursos a grupos organizados de campesinos a través de una cuenta, y que estos podían manejar su chequera para pagarle a quien quisieran pagarle», opina Carolina Trivelli, investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. «Eso fue un gran cambio».

El efecto, en opinión de muchos expertos, ha sido extraordinario, pues cambió un enfoque muy asentado en la mentalidad del Estado, que imponía una visión desde la oferta: una agencia del Estado desarrolla una variedad de papa, por ejemplo, y luego va y se la impone a los productores. Muchas veces, los productores no absorbían las nuevas tecnologías y

variedades impuestas, o lo hacían de manera muy limitada.

Otro proyecto que produjo cambios importantes fue el Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (Marenass), que introdujo otro mecanismo importante. Marenass aparece como una institución pequeña, con poco personal (21 personas para tres departamentos), estan-

«Entregamos directamente fondos a las comunidades, para que ellas organicen concursos al interior y transfieran ese dinero directamente a los productores ganadores.»

do su centro de dirección en Abancay y con una presencia directa ante los productores. «Nosotros queríamos generar un mercado de asistencia técnica en el campo, que los comuneros pudieran contratar directamente la asistencia técnica que necesitaban. Esa es la estrategia que nos diferenció del resto de instituciones», sostiene quien fuera su director durante muchos años, Cesar Sotomayor, hoy en Agrorural. «Para ello, entregamos directamente fondos a las comunidades, para que ellas organicen concursos al interior y transfieran ese dinero directamente a los productores ganadores. De esta manera, se transfiere la capacidad de decisión y los fondos para administrar, directamente a las comunidades». El sistema de concursos había sido introducido unos años antes a una escala menor por otro proyecto estatal, el Proderm, en Cusco.

En lugar de decidir qué hacer con el dinero, Marenass se dedicó a supervisar que se empleara correctamente en los compromisos que los beneficiarios habían contraído por propia voluntad: construcción de



Decidiendo por sí mismos qué hacer con los recursos otorgados por proyectos como MARENASS, muchos campesinos optaron por hacer negocios de artesanías –distanciándose de la orientación original del proyecto, que buscaba mejorar el uso de los recursos naturales.

corrales mejorados, cobertizos familiares, capacitación en riego, etc. Con ello, poco a poco se fue generando un mercado de asistencia técnica, cuyos oferentes, en muchos casos, empezaron a ser campesinos exitosos. En ese sentido, Marenass fue un proyecto que puso a la comunidad como interlocutor del Estado.

El Proyecto Corredor Puno-Cusco llevó lo avanzado por FEAS y Marenass un paso más allá, incorporando el concepto de desarrollo territorial rural. Una restricción para hacer inversión rural desde el Estado es que con fondos destinados a este sector solamente es posible trabajar con lo que el INEI califica como rural, lo que excluye a muchas pequeñas poblaciones evidentemente rurales y, por supuesto, a las ciudades intermedias. Corredor fue el primer proyecto estatal que comenzó a colocar sus inversiones rurales para vincular a las comunidades campesinas con pequeños pueblos y ciudades intermedias que se encuentran a lo largo del espacio del proyecto. El Proyecto de Desarrollo Sierra Sur sintetizó luego las experiencias de Corredor y Marenass, agregando temas sobre gestión de conocimientos.

Con su enfoque desde la demanda, tanto Marenass, FEAS y Corredor han mostrado que la demanda que se revelaba desde los campesinos, desde los usuarios de estos proyectos, era muy distinta a la oferta que generaba el ministerio, a la oferta generada, por ejemplo, por Pronamachs.

Es importante destacar el papel jugado por la cooperación internacional en el de-

«Señoras campesinas que le toman examen a un ingeniero, le dan un contrato y, si el ingeniero no cumple, lo despiden: eso a mí me parece una práctica muy ciudadana.»

sarrollo de estas innovaciones, en especial por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que financió muchos de los proyectos mencionados. «Yo creo que la cooperación del FIDA es muy importante, porque aparte de tener un enfoque innovador —aunque tampoco es que trajeran todas las novedades—, dio la seguridad jurídica que necesitaban estos proyectos: una ley que no podía ser modificada, un contrato con unos años de duración, un proceso de contratación de personal estipulado en el contrato, etc.», sostiene Trivelli, del Instituto de Estudios Peruanos. «Así fue que se blindaron estas iniciativas y se conservó la libertad necesaria para innovar en la búsqueda de soluciones».

¿Hemos aprendido?

Uno de los problemas con estos programas innovadores es que el espacio donde se realizan, aún es pequeño. En el caso de Corredor, por ejemplo, solo abarca algunas provincias de tres departamentos.

Ahora, la pregunta es: ¿qué ha aprendido el Estado peruano de estas experien-



Participando en concursos al interior de sus comunidades, las familias campesinas con mejores propuestas han podido plasmar sus propias ideas de desarrollo. En la imagen, reservorio construido por el proyecto FEAS.



Utilizando mecanismos sociales propios de la sociedad local, proyectos como el Corredor Puno – Cusco han buscado fomentar ciertos hábitos entre la población. En la imagen, Festival del Ahorro en Sicuani.

cias? Después de todo, los proyectos mencionados han funcionado a escala muy reducida. «Me parece que lo que puede ocurrir en AgroRural es una cosa bastante interesante», sostiene Wiener. «La estrategia que se ha planteado es sacar un manual operativo bien interesante que está enfocado en toda la lógica de lo que venimos explicando. De funcionar, yo creo que se podría conseguir que la nueva versión de Pronamachs —un programa mucho más grande— sea bastante más interesante que la actual». En opinión de Trivelli, los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) son otra muestra de cómo el Estado está recogiendo estas experiencias, si bien de manera desigual y bastante lenta. Por otra parte, un nuevo proyecto de desarrollo rural del Banco Mundial, de escala regional —Aliados—, ha incorporado muchos de los mecanismos expuestos —por presión de los representantes peruanos.

Más allá del aprendizaje del Estado, está también el aprendizaje de las poblaciones locales. Cuando el Estado se relaciona con un grupo de productores y los pone como sus iguales, firma contratos con ellos, les exige que lo cumplan, hay criterios de cofinanciamiento, etc., entonces la actitud de los campesinos cambia. Este es un tema clave que tiene directamente que ver con la sostenibilidad de los proyectos. ¿Quién se va hacer cargo de los conocimientos y tecnología que el Estado transfiere? «Si viene un promotor y te dice haz esto, haz aquello, el productor lo hace. Pero cuando se va el promotor, vuelven a hacer lo que hacían», opina Wiener. «Por eso, empoderarse, apropiarse del proyecto, es para mí el elemento capital, decisivo; es lo que hace la diferencia entre un proyecto exitoso y uno que no lo es».

«Señoras rurales tomándole examen a un ingeniero, dándole un contrato y, si el ingeniero no cumple, despidiéndolo: eso a

mí me parece una práctica muy ciudadana y que gracias a estos proyectos se está convirtiendo en una práctica bastante difundida», sostiene Trivelli. «Yo veo difícil que el ministerio vuelva ahora a un esquema de mandarles a los extensionistas».

Ninguna de las innovaciones señaladas basta para sacar a la población campesina de la pobreza, pero sus avances, definitivamente, son parte de lo que se desea para lograr un espacio rural próspero y con bienestar. No deja de resultar paradójico que estas innovadoras experiencias hayan nacido en las zonas más golpeadas por la guerra interna desatada por Sendero, en el territorio de varias comunidades que se encontraban totalmente desarticuladas. En gran medida, estos proyectos fueron un esfuerzo para reconstruir el tejido social que se había deshecho en estas zonas. Su legado, sin embargo, podría mejorar las condiciones de vida de miles de campesinos en todo el país. ●



Cada vez menos grupos indígenas viven como los de esta foto, y muchos visten ahora sus prendas nativas sólo para las cámaras de los turistas. Sin embargo, el territorio comunal, que el economista De Soto pone en entredicho, continúa vigente en muchas partes de la Amazonía.

El misterio político de la propiedad

*Hernando de Soto ha querido resumir las propuestas que esgrime en el video **El misterio del capital de los indígenas amazónicos** diciendo que «el problema amazónico es económico y no étnico». Aquí sostenemos que el verdadero origen del problema es de orden político.*

Por: Fernando Eguren

El video coproducido y protagonizado por Hernando de Soto ha logrado colocar en la agenda pública, una vez más, la visión que el economista tiene de las causas del subdesarrollo económico de los pueblos, esta vez llevada al espacio de las comunidades nativas amazónicas. Aquí, algunos comentarios.

1. Según De Soto, los títulos y normas que el Estado otorga a las comunidades «no son más que pedazos de papel». Si así lo fueran, el problema es del Estado y de los gobiernos que emiten las leyes y que no les dan a esos títulos y normas (e instituciones que los registran o protegen) el rango que, según De Soto, deberían tener. El valor de los títulos que el Estado otorga a las comunidades no tiene nada que hacer con ninguna característica intrínseca de la propiedad comunal.

2. Un «buen título de propiedad» (para usar la frase de De Soto) otorgado a una persona natural o jurídica no representa, en absoluto, acceso automático a crédito, capital, seguros y demás

El problema de la debilidad de la propiedad es político, pues el valor de la propiedad depende de las reglas de juego sancionadas por el Estado.

beneficios que De Soto asocia con la titulación de la propiedad individual. El otorgar o no un crédito o un seguro es una decisión que las entidades encargadas toman basándose en una serie de condiciones, y el título de propiedad es solo una de ellas. Por eso es que hay decenas de miles de pequeños propietarios rurales y urbanos en todo el país que, teniendo títulos de propiedad individuales y bien saneados —justamente, aquellos que De Soto reclama para los comuneros—, no pueden acceder a créditos. Los bancos, simplemente, no les prestan.

3. Uno de los supuestos de De Soto es que la única manera de acceder al crédito es hipotecando la propiedad. Sin embargo, durante décadas, la garantía solicitada por la banca de fomento (entre ellos, el fenecido Banco Agrario) para los préstamos otorgados a los agri-

cultores ha sido la cosecha (la prenda agrícola). El desprestigio de la banca de fomento estatal se originó en un contexto de crisis económica (la década de los ochenta) y, particularmente, durante la pésima gestión del primer gobierno aprista (1985-1990). Este desprestigio continuó, ya como parte de la propaganda antiestatal neoliberal posterior.

4. En realidad, más que con las características legales de la propiedad comunal, el problema de fondo de la debilidad de la propiedad que tanto busca esclarecer De Soto tiene que ver con el hecho de que el Estado reconoce más derechos a las empresas que solicitan concesiones para la extracción de recursos no renovables, que a cualquier propietario —sea este individual o comunal, criollo, mestizo o nativo.

El ejemplo más notorio de ello es Tambogrande. Los agricultores de la colonización San Lorenzo (Piura) son propietarios individuales con todas las de la ley, totalmente integrados al mercado, y al mercado internacional por añadidura, pues son exportadores: no son comuneros pobres con un título de propiedad colectivo y tenuous lazos con el mercado. Sin embargo, fue solo gracias a la enorme presión de la opinión pública y los agricultores —quienes tuvieron que movilizarse durante meses y organizar campañas de incidencia política y mediática en rechazo a la explotación de minerales que se encontraban debajo del centro poblado de Tambogrande y parte de la zona de cultivo— que la empresa minera Manhattan se retiró de la zona.

El problema de la debilidad de la propiedad es, pues, político, pues el valor de la propiedad depende de las reglas de juego sancionadas por el Estado: es este el que les reconoce a las empresas multinacionales extractivas más derechos que a los propietarios de tierras, sea que se trate de propiedades comunales o individuales.

5. El propio De Soto reconoce implícitamente esto en el video, al señalar que la propiedad de máxima jerarquía es aquella que se acoge a las garantías otorgadas por tratados internacionales firmados entre el Perú y el país en donde está constituida la empresa —lo que, aunado a otras garantías jurí-

De Soto y la propiedad comunal

Carlos A. M. Soria Dall'Orso, Ph. D.

Uno de los «hallazgos» que De Soto muestra en su video es que los nativos selváticos tienen formas individuales de apropiación, producción y consumo, «es decir, son como nosotros». Y echa en cara a los antropólogos el haber creado la idea de los nativos como gente que vive única y exclusivamente bajo patrones de vida colectivos. Sin embargo, la antropología ha mostrado desde siempre que al interior de los límites de la propiedad comunal hay un vasto conjunto de relaciones de apropiación tanto individuales como colectivas, y que esta convivencia paralela entre propiedad privada y propiedad comunal se ha dado desde miles de años atrás.

Si esto quedara allí, podría quizá verse como una mera muestra de ignorancia de parte del economista. Pero De Soto hace uso de su supuesto descubrimiento para denostar las formas de organización comunal y, con ello, denostar la base material de esta organización: el territorio comunal. Esto es grave porque, precisamente, la gestión comunal de los recursos naturales ha permitido un uso sostenible de estos hasta por mil años o más, según ha registrado Elinor Ostrom (1990), la madre de los estudios sobre uso colectivo de los recursos. Y, como ella advierte, este capital institucional acumulado por las comunidades corre siempre el riesgo de ser destruido por políticas públicas basadas en la noción de que los apropiadores son incompetentes.

Sin embargo, en muchos países —Vietnam, Canadá, EE.UU. y México, entre otros— se está dando un proceso político que consiste en la devolución o reconocimiento de derechos para la gestión de los recursos naturales por las poblaciones locales, proceso por el cual el Estado, en vez de negar valor a la propiedad comunal y disminuir sus atributos, opta por reconocer y formalizar los arreglos locales. En el Perú parece que estamos viviendo el proceso inverso.

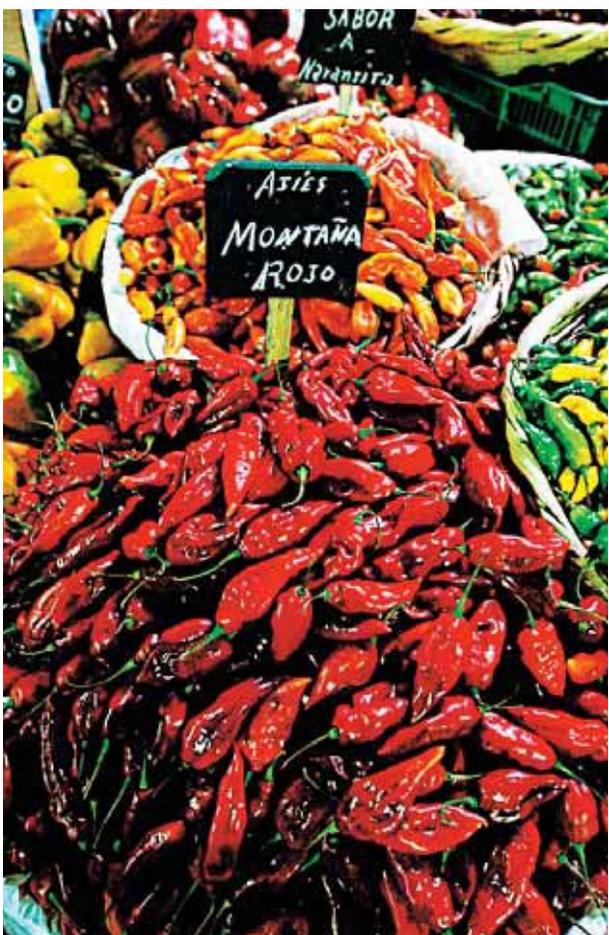
Ostrom, E. 1990. Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

dicas, les da, en sus palabras, el carácter de una «súper propiedad». Reconoce así que los derechos de propiedad de las empresas extranjeras tienen más validez que las propiedades registradas en el Perú —siendo irrelevante si esta es privada, comunal o de cualquier otra modalidad—. Aquí, el único «misterio» que cabe señalar son las reglas de juego —leyes, contratos— que los gobiernos establecen para beneficiar a las empresas extranjeras en detrimento de los nacionales. Una vez más, es un problema político, no un problema que se derive del carácter «comunal», «nativo» o «tradicional» de la propiedad.

6. Las reglas de juego de acceso a los recursos naturales podrían cambiarse perfectamente para que, sin necesidad de darles propiedad sobre el subsuelo, las comunidades o los propietarios pri-

vados tengan derechos preferenciales sobre los recursos que se encuentran bajo la superficie del suelo del que son dueños. Citamos solo dos mecanismos posibles, a guisa de ejemplo: uno, estableciendo exigencias legales que permitan que las negociaciones entre empresas y quienes tienen derechos sobre la superficie sean más equilibradas; y dos, que estos propietarios sean, de oficio, socios accionistas de las empresas y participen de sus beneficios (aun cuando pudiera limitarse su capacidad de intervención en algunas decisiones).

7. En síntesis, el problema cuyo «misterio» busca desentrañar Hernando de Soto es político, y no es consecuencia de ninguna característica inherente a la propiedad comunal, que, por su propia esencia, les impida a los comuneros acceder a recursos externos que potencien su desarrollo económico. ●



La gran variedad de ajíes oriundos de distintas zonas ecológicas del Perú generaron interés entre los visitantes de la feria. La señora Zully Moreno, presente en Mistura representando a su restaurante tarapotino Doña Zully, aseguraba producir 17 tipos diferentes de ají.



El helado de camu camu se ofrecía al visitante como una forma agradable de consumir este fruto de excepcional concentración de vitamina C, cuyo consumo todavía es limitado en el país a pesar de su creciente demanda externa.

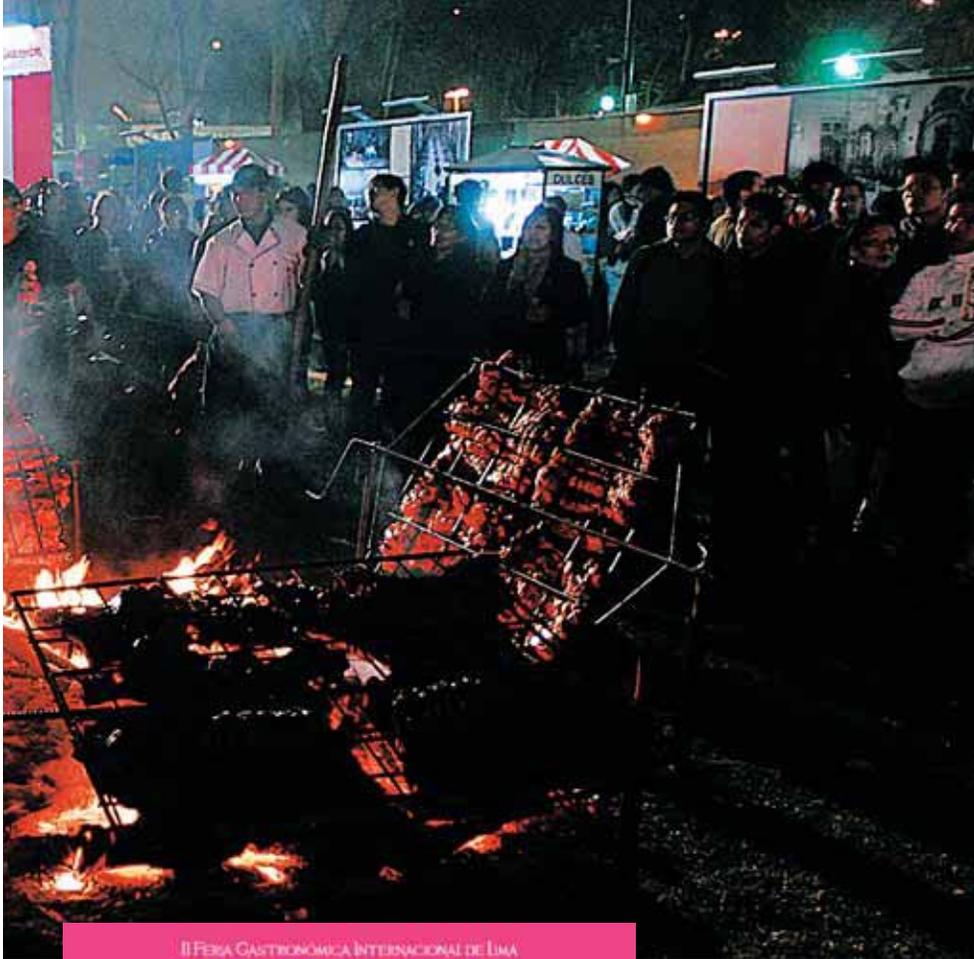


De la chacra al paladar

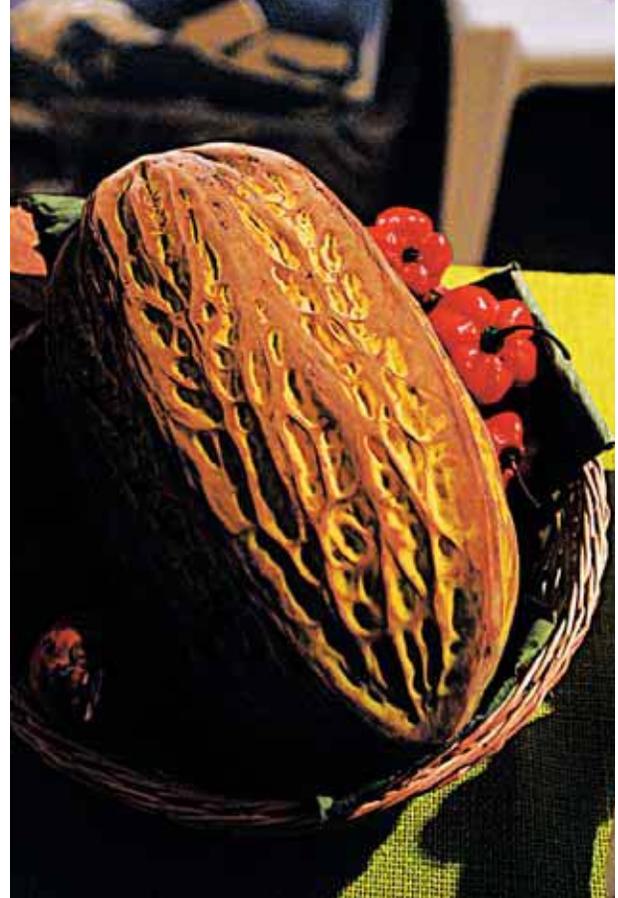
A medida que la comida peruana empieza a alcanzar proyección internacional y se convierte, en el ámbito nacional, en un referente de identidad cultural, la conexión entre ella y nuestra riquísima agrobiodiversidad se hace cada vez más evidente. Organizada por la Sociedad Peruana de Gastronomía (Apega), Mistura, la II Feria Gastronómica Internacional de Lima, fue una muestra espléndida de esta estrecha relación entre productores rurales y cocineros. En la feria —que se llevó a cabo durante cuatro días sobre el Parque de la Exposición—, 500 productores, cocineros y artesanos exhibieron sus productos. Aquí, una sucinta muestra de la riquísima oferta que Mistura ofreció al visitante.

Conocido como un colorante natural, la kurkuma o palillo también se usa en la producción de salsas tipo curry. De origen amazónico, se dice que tiene propiedades anticancerígenas y que refuerza el sistema inmunológico.

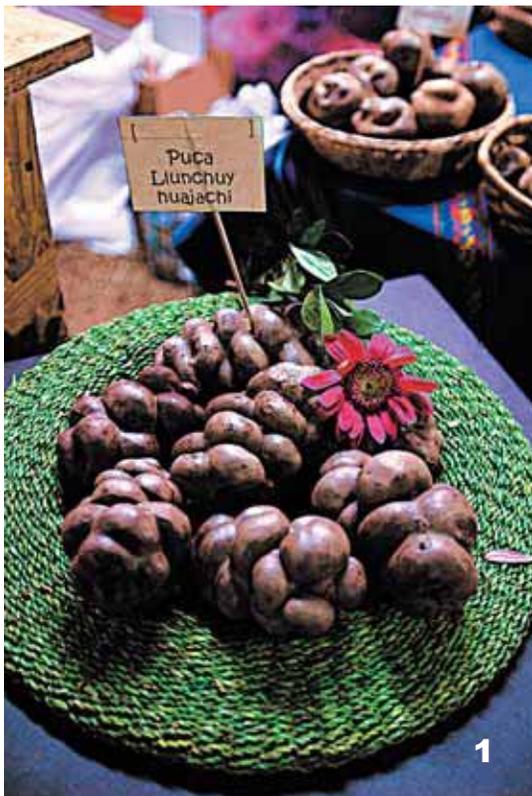




Parrillada gigante en la noche del sábado 26 de setiembre en el Parque de la Exposición.



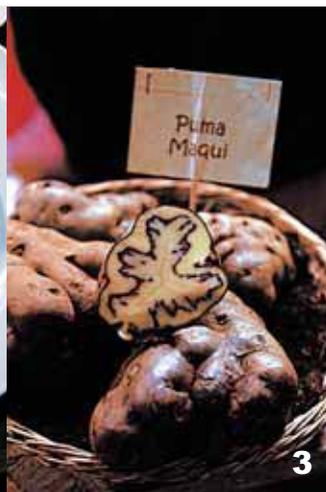
Parte de la familia a la que pertenece el cacao, este fruto de alrededor de 12 cm de diámetro, conocido como macambo, es utilizado en la producción de helados, néctares y cócteles en varias ciudades de la selva. En Loreto y San Martín sus semillas se consumen tostadas a modo de snack.



1



2



3

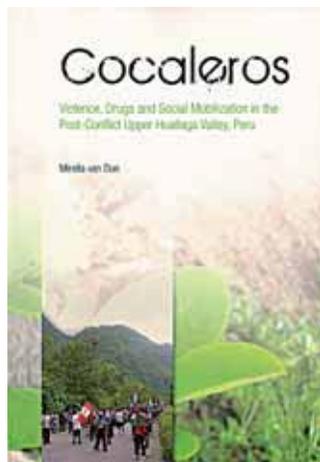


4

1. Según una tradición todavía viva en varias localidades de la sierra sur, una novia que desea casarse debe pasar por la difícil prueba de pelar perfectamente esta extraña variedad de papa delante de su futura suegra. No sorprende el nombre: llunchuy waqachi, o «la que hace llorar a la nuera». La transnacional Frito Lay la ha seleccionado como parte de las variedades que usa en sus nuevos productos de snacks.
2. Los restaurantes finos de Lima también estuvieron presentes. En la foto, ceviche con un aliño especial del restaurante Cala.
3. La papa nativa de la variedad pumamaqui, o «pata de puma», se usa cada vez más en la comida fusión debido a su particular coloración interior. Con ella se preparan las causas «bicolor» y «tricolor».
4. Los hongos comestibles todavía no ocupan un lugar destacado en la gastronomía nacional, pero no faltaron en Mistura.

Mirella van Dun. Cocale-ros. Violence, Drugs and Social Mobilization in the Post-Conflict Upper Huallaga Valley, Peru. [Violencia y movilización social en el Alto Huallaga post-conflicto.] Rosenberg Publishers. Amsterdam, 2009, 399 págs.

Libro en inglés cuya difusión en castellano debería ser una tarea urgente. El estudio se centra en cómo la violencia ha afectado la vida cotidiana de las personas que viven en esa región y cómo se movilizan contra la violencia y el conflicto. Según subraya la autora, los numerosos estudios comparativos sobre la reconstrucción postconflicto en América Latina les dan poca atención a las iniciativas de la población como un factor clave en la gobernanza democrática. Al mismo tiempo, la autora analiza la relación entre un Estado ineficiente, la violencia política y el crimen, que ha obstaculizado los esfuerzos para la resolución de los conflictos que aquejan la región.



Fernando Fuenzalida. La agonía del Estado-Nación. Poder, raza y etnia en el Perú contemporáneo. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, 2009, 561 págs.

El autor es un connotado antropólogo, con un largo recorrido como profesor universitario, investigador y ensayista. El libro reúne textos que abarcan cerca de cuarenta años de producción intelectual. Los temas tratados son de gran relevancia:

las comunidades campesinas; la identidad nacional como una cuestión polémica; cultura y educación; la persistencia del colonialismo interno. El libro ofrece, además —como puntualiza en el proemio Max Hernández, secretario técnico del Acuerdo Nacional—, «elementos imprescindibles para comprender la relación entre los estratos socioculturales y las exigencias políticas y económicas del presente globalizado».

Vladimir Gil. Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 2009, 431 págs.

El libro estudia el caso de la mayor empresa minera del país, Antamina —cuyas operaciones se realizan en el departamento de Ancash—, y de sus relaciones con las poblaciones vecinas. Explica las causas de los conflictos y las formas de negociación entre las partes. A través del análisis de las batallas y estrategias entre actores sociales sobre el control y beneficio de los recursos naturales, contribuye a un mejor entendimiento de la articulación entre el Estado y la nación. El autor concluye que los procesos conflictivos causados por la apertura de un proyecto minero pueden proveer oportunidades a los grupos marginados, de mejorar su condición de ciudadanía, y que son viables esquemas de extracción minera para el desarrollo económico, en la medida en que hay participación de la sociedad civil.



Normas legales Normas legales Normas legales Normas legales

MINISTERIO DE AGRICULTURA

Por R.Jef. 0546-2009-ANA (29 ago.) se aprobó la delimitación de los ámbitos territoriales de las autoridades administrativas del agua. Se fijó un total de 14 autoridades administrativas del agua como órganos desconcentrados de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en el ámbito nacional.

Mediante D.S. 016-2009-AG (2 set.) se aprueba un régimen excepcional para promover la competitividad del sector forestal frente a la crisis externa, para el periodo 2009-2011. El objeto de la norma es estimular la actividad en el sector forestal a nivel nacional.

Por D.S. 017-2009-AG (2 set.) se aprueba el reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Su

aplicación corresponde a los usuarios del suelo en el contexto agrario, a las instituciones públicas y privadas, y a los gobiernos regionales y locales.

La R.M. 0664-2009-AG (9 set.) formaliza la constitución de la «Comisión especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua», con el objeto de determinar las causas y consecuencias de orden sociocultural, económico, político y religioso de lo sucedido el 5 de junio. La comisión tendrá un plazo de 90 días, a partir del día siguiente de publicada la norma, para entregar el respectivo informe.

Por R.Jef. 0619-2009-ANA (21 set.) se establece que los comités electorales de las comisiones de regantes deberán incorporar en sus padrones electorales a

los usuarios de agua que, no apareciendo inscritos en el registro administrativo de derechos de uso de agua, se encuentren al día en el pago, tanto de la retribución económica por dicho uso, como de las tarifas por la utilización de la infraestructura hidráulica.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

El D.S. 018-2009-MINAM (8 set.) aprueba el reglamento de uso turístico en áreas naturales protegidas de administración nacional, que tiene por objeto establecer medidas para el desarrollo comercial de dicha actividad.

Mediante D.S. 019-2009-MINAM (25 set.) se aprueba el reglamento de la Ley 27446, legislación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Alianza productores - cocineros

Gastón Acurio —presidente de la Sociedad Peruana de Gastronomía (Apega)— y Federico León y León —presidente de Conveagro— sellaron la alianza «productores – cocineros» en el marco de la feria Mistura, donde se concentraron con éxito más de 200 productores convocados por Conveagro. «Sin producción agrícola no habría gastronomía exitosa en el Perú; por eso nuestra apuesta por este acuerdo con los pequeños productores», aseveró Acurio. La alianza busca acortar la distancia entre la chacra y la cocina, para que los pequeños productores sean partícipes del éxito económico de la gastro-



Productores de la Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú (ANPE), convocados por Conveagro



Ministro de Agricultura, Adolfo de Córdova, visitó módulo del agro

Preda, ahora el MEF debe cumplir

Conveagro saludó el fallo del Tribunal Constitucional (TC), que declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 29264, Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria (Preda).

Ahora, el agro espera que el Ministerio de Economía cumpla con la sentencia dictada por el órgano superior y transfiera a Agrobanco, inmediatamente, los S/.50 millones que la ley le obliga.

Conveagro saludó el papel de los congresistas Franklin Sánchez y Marisol Espinoza, así como del propio Agrobanco, que acompañaron la demanda del agro en los dos últimos años. Igualmente, reiteró su solidaridad con los productores que, en defensa de la ley, realizaron jornadas de protesta.



Federico León y León con Gastón Acurio

nomía. «Es una alianza de ganadores», sostuvo Federico León y León.

El acuerdo permitirá lograr objetivos, como fortalecer las organizaciones de productores; promover la asociatividad en el agro a través de mecanismos de organización empresarial que permitan sostener una actividad agropecuaria rentable, competitiva y sustentable; y trabajar propuestas y actividades coordinadas que permitan acortar la brecha existente entre el productor agrario y el consumidor.

Se viene la convención anual

Los días 12 y 13 de noviembre se realizará en Lima la XII Convención Nacional del Agro Peruano - Conveagro 2009, con temas de sustancial actualidad y la presencia masiva de dirigentes de todo el país.

Se pondrá énfasis en la actualización de la Plataforma Agraria de Consenso, la evaluación de la Mesa de Diálogo con el Gobierno y el impulso a la convocatoria al Año Internacional de la Agricultura Familiar.

Puno alpaquero

La Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas (SPAR) organiza el II Congreso Nacional de Criadores de Camélidos Domésticos del Perú. La jornada, que espera convocar a 500 productores, se realizará en el auditorio de la Municipalidad Provincial de Puno.

Visita sureña

Asier Hernando —responsable de Incidencia y Campañas de Intermón Oxfam para América del Sur— estuvo en Conveagro. La propuesta de trabajo de la entidad cooperante está enmarcada en la necesidad de enlazar la agenda de desarrollo rural y seguridad alimentaria con la evaluación de los impactos del cambio climático en el agro. Reto para Conveagro y los gremios.



Bagua pierde su voz

El cierre de Radio La Voz de Bagua es un serio golpe a la libertad de expresión, que no debemos pasar por alto.

El problema de comunicación ineficiente entre el gobierno central y los dirigentes nativos se ha trasladado ahora a los medios de comunicación locales, que vienen siendo maltratados por diversas instancias del régimen.

El maltrato, en realidad, ya estaba presente en las palabras del propio presidente García, quien, en su mensaje a la nación del miércoles 17 de junio, señaló que «las radios de la zona llamaban a incendiar la pradera», refiriéndose a la supuesta exacerbación de los ánimos en medio de un diálogo en crisis entre dirigentes nativos y el gobierno central. Lo mismo hicieron varios congresistas y ministros apristas.

Pero el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) ya había actuado antes, cuando, mediante una resolución viceministerial del 8 de junio, resolvió «dejar sin efecto la autorización otorgada a la Sra. Aurora Doraliza Burgos de Flores», propietaria de Radio La Voz de Bagua, región Amazonas.

El argumento del ministerio era que la propietaria no había concluido a tiempo el trámite de homologación de su equipo de transmisión —autorización técnica requerida para operar—. Sin embargo, la emisora se había acogido tres meses antes (el 2 de marzo, para ser exactos) al Plan Anual de Homologación de la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones del MTC.

Protesta unánime

En aquella oportunidad, la irregular actuación del MTC provocó el inmediato pronunciamiento de las organizaciones de comunicación que promueven el derecho a la libertad de expresión. Así, el 12 de junio, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc), la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER) y la Coordinadora Nacional de Radio (CNR) mostraron su preocupación por el proceder del MTC, y solicitaron que dicho ministerio informe sobre el estado de la legalidad de los medios de comunicación (radio y TV) del país, en vista de los indicios de la manifiesta discrecionalidad administrativa que se usa para restringir la libertad de expresión de los medios de comunicación críticos del actual régimen.

El 4 de setiembre pasado, el Consejo de la Prensa Peruana (CPP), en comunicado público, se sumó a la condena, expresan-



Secuela de los sucesos de Bagua: el cierre de medios de comunicación independientes.

do su «rechazo al cierre de Radio La Voz de Bagua» y calificando de «cuestionable» la resolución del MTC, a la que consideró «precipitada y arbitraria». Por último, el CPP

Es la primera vez que redes de medios no comerciales, instituciones que velan por la libertad de expresión y el propio Consejo de la Prensa Peruana se pronuncian a favor de una emisora provinciana en protesta por el proceder arbitrario del MTC.

«invoca al Gobierno a dejar sin efecto la clausura de Radio La Voz de Bagua, pues este acto afecta la libertad de prensa y de expresión de nuestro país». En el mismo tono se ha expresado el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), que ha asumido la defensa legal de la emisora.

Este no es el primer caso en que una emisora de radio o estación de televisión es cerrada por desarrollar su trabajo de información sobre los conflictos sociales que se viven en decenas de provincias del interior del país. Pero sí es la primera vez que redes de medios alternativos (es decir, no comerciales), instituciones que velan por la libertad de expresión y el propio Consejo de la Prensa Peruana se pronuncian a favor de una emisora provinciana, en protesta por el proceder arbitrario del MTC.

El gobierno de García debe entender que la libertad de información y expresión es un derecho que fortalece la democracia y que restringirla producirá, tarde o temprano, el debilitamiento de su gestión. ●