

## **CONVEAGRO: ORGANIZACIÓN y AGENDA AGRARIA**

Alejandro Diez Hurtado  
Marzo 2008.

El último reporte del Banco Mundial sobre desarrollo está íntegramente dedicado a la “agricultura para el desarrollo”<sup>1</sup>. El documento postula la existencia de tres tipos de contextos para el desarrollo de la agricultura: los países agrarios (cuya producción y población se sostienen principalmente con dicha actividad), los países urbanizados (cuya población es fundamentalmente urbana y su desarrollo depende de las ciudades) y los países en transición (de uno a otro estadio). Perú, junto con toda América Latina es clasificado en el segundo grupo. Sabemos que nuestro país contiene en realidad los tres tipos de agricultura, con una acentuada disparidad económica, comercial, tecnológica, educativa y hasta cultural entre ellas; lo que dificulta la tarea de generalización y mucho más la formulación de políticas para su desarrollo.

Sin embargo, dos de las recomendaciones y temas formulados en el informe en gestión son centrales en las discusiones sobre la problemática agraria, independientemente del tipo de agricultura que se practique y el contexto en el que esta se desarrolla: la necesidad de la organización de los productores y las condiciones de su articulación con el mercado.

El primer tema refiere a la necesidad sentida de generar economías de escala y acción colectiva, en cualquier tipo de agricultura pero sobre todo en un contexto en el que la mayor parte de la producción se desarrolla en pequeñas parcelas familiares. El segundo condensa múltiples retos y problemáticas a los que se enfrenta el desarrollo de la agricultura en el mundo globalizado. Exploraremos el primer tema en el marco del desarrollo de la asociatividad agraria en el país y el segundo en el marco de las agendas y temas pendientes en el sector.

### **Conveagro y las vicisitudes de la organización gremial**

La historia de la asociatividad agraria en el Perú refiere a dos grandes imperativos, pre existentes a la reforma agraria, pero ciertamente refundados a partir de ella: 1) la necesidad de los productores por organizarse, por razones tanto sociales, como tecnológicas, sociales y culturales y, 2) la necesidad de generar políticas que favorezcan los procesos productivos. El primero nos refiere a las organizaciones de base, que agrupan a los productores: desde comunidades hasta comités e incluso algunas asociaciones y cooperativas. El segundo nos conduce a las organizaciones de segundo y tercer grados, a los gremios, las asociaciones y las federaciones; es a éste al que nos referimos en las líneas siguientes.

La historia de la formación de Federaciones y asociaciones de productores y gremios campesinos se mueve en el doble ámbito de generación de la acción colectiva (desde las bases) y de la acción política (desde partidos, frentes y otras organizaciones). La historia de la asociatividad agraria peruana antes de la Reforma Agraria estaba determinada por la organización de los propietarios y terratenientes, la Sociedad Nacional Agraria

---

<sup>1</sup> Un resumen en español, disponible en:

[http://siteresources.worldbank.org/INTIDM2008INSPA/Resources/FINAL\\_WDR-OV-Spanish-text\\_9.26.07.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTIDM2008INSPA/Resources/FINAL_WDR-OV-Spanish-text_9.26.07.pdf)

(SNA), y la organización de las comunidades y gremios campesinos, la Confederación Campesina del Perú (CCP). Con la reforma, la primera es transformada convirtiéndose en un híbrido entre organización campesina y organismo del Estado, la Confederación Nacional Agraria (CNA) se instituiría como gremio alternativo a la CCP, aun cuando muchas de las bases reclamadas por ambos se afiliaban a ambas grandes federaciones, que reclamaban la representación del campesinado peruano.

En los últimos años, el panorama organizativo se hace cada vez más complejo. De un lado, surgen nuevos gremios que organizan a los grandes y medianos productores, como las Asociaciones de empresarios agrarios y de agro exportadores, pero sobre todo una serie de asociaciones “por producto y rubro” que agrupan a una serie de productores de diversas características, a lo largo del territorio nacional, todas ellas construidas sobre una triple determinación: el desarrollo técnico productivo del rubro; la asociatividad para generación de economías de escala y la agrupación para la representación política. Es en este marco que surge Conveagro

La Convención Nacional del Agro peruano se crea en 1994 como un Foro abierto para debate interlocución entre los diversos agentes y actores involucrados en la problemática agraria (incluido el Ministerio de Agricultura). Cuatro años después el Conveagro originario es “re fundado” para constituir un núcleo más orgánico, permanente con organicidad y capacidad de gestionar algunos proyectos, pero sobre todo, permitiéndole la construcción sostenida de una agenda agraria.

Hacia el 2007, Conveagro reunía cerca de 40 miembros auto clasificados en dos grandes categorías: 1) gremios y asociaciones agrarias y 2) organizaciones e instituciones vinculadas al tema agrario. Los primeros incluyen asociaciones nacionales de productores (arroz, algodón, maíz, papa, camélidos, café y otros), las dos federaciones campesinas “históricas” (CCP y CNA) y algunos otros. Las organizaciones vinculadas al agro son ONGs, Asociaciones agrarias y profesionales e incluso una universidad y una revista. Esta composición le da a Conveagro un perfil inédito entre las organizaciones gremiales peruanas: es al mismo tiempo “gremial” y “técnica” y reúne asociaciones antes que bases. Además de la organización central, en los últimos años se ha generado una estructura regional (departamental), compuesta actualmente por 16 Conveagros regionales, que cubren 6 departamentos del litoral, 8 de sierra y 2 de selva (cada uno con su propio universo de socios), aspirando a convertirse en una asociación “territorial”. Y a su composición singular, Conveagro añade una particular, democrática y hasta cierto punto igualitaria práctica de funcionamiento<sup>2</sup>.

Es de señalar que Conveagro se constituye más como un frente que como una organización monolítica, y su estructura se sostiene siempre bajo el signo de cierta fragilidad que contrasta con la solidez de sus planteamientos y su fortaleza como interlocutor autorizado en un sector en el que existe urgente necesidad de concertación. Y es que Conveagro contiene en su estructura dos características propias de la

---

<sup>2</sup> El órgano máximo rector de Conveagro es una asamblea general que se reúne una vez al año, en ocasión de la reunión central de la organización. Su funcionamiento cotidiano depende de un Consejo Directivo, elegido por dos años bajo la responsabilidad de un presidente, que cuenta internamente con un Consejo Ejecutivo, integrado por el presidente, el vicepresidente, el secretario y el tesorero, más el secretario ejecutivo. El consejo se reúne semanalmente, todos los martes, en reuniones “abiertas” en las que cualquier socio y representante puede participar abiertamente; se estima que se reúnen al menos unas 40 veces en el año. Según sus voceros, “todo es aprobado por consenso” cuando hay discrepancias –y las hay- “se tiene que acatar la decisión de la mayoría”.

organización y el sector agrario en nuestro país, formadas históricamente, y que constituyen un contexto ineludible para cualquier propuesta de desarrollo del sector: 1) La coexistencia de dos tipos de gremios agrarios: uno, histórico, defensivo o reactivo, con características y pretensiones de representación universal y no especializada; otro, moderno, especializado, con características eventualmente más gerenciales y elementos de gestión administrativa más técnica; y, 2) La inestabilidad endémica del proceso de generación de propuestas conjuntas entre gremios y asociaciones agrarias, generadas por una suma de diferencias entre propios diversos productores y sus necesidades así como de sus trayectorias organizativas y políticas.

Conveagro adquiere su fortaleza de la convergencia de la necesidad de articulación y de representación y propuesta de los pequeños y medianos productores y campesinos, de la necesidad de interlocución del Estado y de otros productores y agentes interesados en el sector agrario, y del proceso de transformación que experimenta parte del agro peruano en las tres últimas décadas. Las tensiones y contradicciones del gremio (frente amplio no unitario, organización estructurada pero frágil, tensiones entre sus miembros), se resuelven con el liderazgo, la habilidad de concertar y contratar especialistas técnicos que sostengan sus propuestas y la capacidad para catalizar las tensiones propias de las agendas agrarias de las bases, de las asociaciones de productores y del Estado.

Conveagro pasa de ser una instancia de discusión, con discursos más bien reivindicativos, a una organización que apuesta por su enraizamiento en la problemática agraria y regional, con capacidad de propuesta y de interlocución en las más altas esferas de decisiones del sector, que reconocen y aprecian dicha posición. El Ministerio de Agricultura, la Comisión Agraria del congreso, otros gremios de productores, industriales y exportadores, los presidentes regionales y la asociación de municipalidades ven en Conveagro un interlocutor válido y necesario para la implementación y negociación de diversas políticas que conciernen al sector.

El ciclo de los últimos años de Conveagro resume algunos de los debates y rubros más significativos de la problemática agraria: la construcción de una plataforma consensuada de desarrollo del agro (agenda agraria, 2004); la campaña “TLC así no” (2005 y 2006); el debate y relanzamiento de temas de interés general (precios, aranceles, insumos, recursos naturales, legislación, financiamiento) y sectorial (algodón, ganadería, arroz, entre otros) para el desarrollo del agro (2007). Todas estas líneas de acción, han venido de la mano con el proceso de consolidación de Conveagro como gremio agrario, de cobertura y legitimidad nacional, que afianza su liderazgo y constituye sus bases regionales sobre la base de las organizaciones del sector con relevancia y presencia en los departamentos y regiones.

### **Los retos de la organización agraria: actuación, temas y agenda pendiente**

Los temas pendientes de la agenda agraria peruana son muchos y complejos. Para elaborar un inventario analítico y condensado de los mismos, nos basamos en los temas levantados en los documentos programáticos de Conveagro, las acciones desarrolladas a lo largo del 2007 y el pliego de reclamos enarbolado en ocasión del paro agrario de febrero del 2008.

El conjunto de temas de la agenda puede resumirse, al riesgo inevitable de sintetizar demasiado la problemática, en cuatro grandes temas<sup>3</sup>: 1) El desarrollo del agro y la agenda agraria; 2) El TLC y sus efectos en el agro; 3) Los retos de la asociatividad y la formalización; y 4) El tema de los recursos y su disponibilidad.

### ***La agenda agraria***

Conveagro y el conjunto de organizaciones agrarias plantearon hacia finales del 2004 un plan de desarrollo para el agro, sobre la base de puntos de consenso, con la finalidad de orientar su desarrollo. Dicho plan concertado es retomado posteriormente (2006) estableciendo para el proceso siete ejes de política y trece temas centrales para el desarrollo competitivo<sup>4</sup> que “definen las necesidades actuales y mínimas del agro peruano para lograr su despegue hacia el desarrollo, con o sin TLC”<sup>5</sup>.

Si el programa planteado incluye un conjunto muy grande de problemáticas, es de señalar que buena parte de ellas se orienta propiamente alrededor de dos ejes: uno primero, de inserción comercial (se busca el desarrollo competitivo y la inserción al mercado) y otro de defensa y protección, centrado en la necesidad de asegurar la seguridad alimentaria y conservar propiedad, recursos y medio ambiente. Lo que está en juego es el tipo de desarrollo agrícola y las condiciones de desarrollo de la producción actualmente existente, así como las leyes y políticas promocionales asociadas a ello. Es de señalar que varias de dichas condiciones generales han formado parte de la serie de pliegos de reclamos y negociación y slogans enarbolados en las movilizaciones agrarias del 2007, 2007 y 2008.

### **Recuadro: Ejes de la política agraria:**

1. Mejorar las condiciones para elevar la productividad del campo, sobre la base de investigación, extensión, infraestructura de servicios y organización y tecnificación de los productores.
2. Real competitividad de la producción agraria para mejorar las condiciones de abastecimiento interno en cantidad, calidad y precio del mercado interno.
3. Agroindustria y agro exportación de alto nivel tecnológico y valor económico, con amplia cobertura de mercados externos.
4. Recursos necesarios que garanticen una política de seguridad alimentaria.
5. Política agraria que defina ocupación del territorio, especialmente en espacios considerados de mayor fragilidad geopolítica,
6. Organización agraria prioritariamente orientada a sistemas asociativos de producción agroindustria y comercialización
7. Participación de las organizaciones de productos en la discusión, definición, ejecución y evaluación de la política agraria, así como en la dirección de los organismos públicos descentralizados del sector.

Fuente: Comunicado de Conveagro Lima, 22 de junio 2006

---

<sup>3</sup> Esta formulación corresponde con el temario de la XI reunión de Conveagro, desarrollada en Lima, en enero del 2008.

<sup>4</sup> Les temas planteados fueron: 1. Tenencia de tierras y Administración de Aguas; 2. Planificación Agraria; 3. Organización; 4. Desarrollo de Mercados y Fortalecimiento de Capacidades Competitivas; 5. Capacitación y asistencia técnica; 6. Tributación Agraria; 7. Financiamiento; 8. Comercialización; 9. Investigación y Tecnología; 10. Desarrollo Alternativo y Coca; 11. Recursos Naturales y Medio Ambiente; 12. Comunidades Campesinas y Nativas; 13. Negociaciones internacionales.

<sup>5</sup> Comunicado de Conveagro, 22 junio del 2006.

### ***Los efectos del TLC y la compensación interna***

Tras la derrota en la campaña por la firma de un TLC menos lesivo al sector agrario, los esfuerzos de la organización agraria se orientan a paliar los efectos negativos del TLC. Los estudios existentes muestran que los beneficios de un tratado de esta naturaleza son altamente diferenciados, favoreciendo a los grandes productores sobre los pequeños y a los ámbitos urbanos sobre los rurales (Cf. Ruiz Caro 2006; Conveagro 2006 y Escobal 2007). Frente a estos efectos, se ha anunciado la implementación de un TLC “hacia adentro” y una compensación de 600 millones de dólares para 5 años, sujetos a una serie de condiciones aún no precisadas<sup>6</sup>, en principio, los fondos serían destinados para algunos productos sensibles (algodón, maíz amarillo y trigo, aunque se ha anunciado que podrían incluirse otros). La agenda de discusión está aún abierta e incluye desde la desgravación progresiva acordada como ampliar los montos de compensación y los productos a ser compensados y, sobre todo, el desarrollo de oportunidades para la competitividad de los productores agrarios en el nuevo contexto (Conveagro 2007b).

### ***Los retos de la asociatividad y la formalización de los productores***

El tercer gran tema refiere a la necesidad de articulación de los productores para su articulación ventajosa en la creciente economía de mercado. Ello plantea una serie de retos políticos no resueltos, entre los que se cuenta en primer lugar la fragmentación de los productores agrarios y sus múltiples intereses, que no siempre coinciden, y que es causa de fracturas y tensiones “internas” permanentes, como la generada a lo largo de los últimos años entre Conveagro y la Junta Nacional de Distritos de Riego. En este rubro, en el 2007 Conveagro propició y propuso la creación de un Régimen Especial del Productor Agrario (REPA), que contempla las condiciones reales de desarrollo de la pequeña producción agrícola en el país y que lucha por abrirse paso en los procedimientos legales para su promulgación (Conveagro 2007a). Están en juego dos modelos para la construcción de la asociatividad agraria, la inserción por la vía de la adecuación al TLC y la competitividad propuesta por el Ministerio de Agricultura y la asociatividad para la producción desde la nivelación de oportunidades vía el REPA.

### ***Los recursos, las organizaciones colectivas y el medio ambiente***

El cuarto gran tema reúne una serie de problemáticas para las que no se tiene una ruta clara de propuesta, más allá de mantener una línea de defensa y protección. Ninguna organización agraria encuentra ni consenso ni suficiente información técnica como para proponer políticas específicas –con posibilidades de éxito– respecto de temas como la propiedad comunal, la conservación del medio ambiente o la conservación de los recursos hídricos, que cada vez se vuelven más conflictivos.

Frente a estos temas y como parte del proceso de los últimos años, es de señalar que la organización agraria, y en particular Conveagro, viene experimentando un proceso de organización y aprendizaje, que se sustenta en el desarrollo de tres características: 1) el desarrollo de la capacidad de generar propuestas con sustento técnico legal; 2) el aprendizaje de los mecanismos de funcionamiento del nuevo sistema global, (las nuevas reglas de juego del desarrollo de la agricultura tecnificada así como sus mecanismos y funcionamiento internacional); y, 3) el proceso de construcción y consolidación de

---

<sup>6</sup> Diario el comercio 13 marzo 2008.

bases regionales territorializadas. En general, un mejor pie para enfrentar a los retos de los próximos años.

Las acciones de Conveagro parecen orientarse en cuatro vectores, que convergen en las grandes líneas programáticas señaladas líneas arriba: 1) la formulación de opinión informada sobre la política agraria, sobre temas de interés general del sector<sup>7</sup>; 2) la formulación de propuestas técnico-legales y la negociación de las mismas; 3) la movilización popular, en el marco de reivindicaciones generales o particulares; 4) la atención a reclamos y problemáticas de algunos productos (en el último año el algodón, el maíz, la leche y la papa).

Finalmente, como parte de la negociación de la PCM por evitar el paro agrario del 18 de febrero del 2008, el Estado aceptó buena parte de los trece puntos del liego de reclamos planteado, accediendo a discutir los que no se podían resolver inmediatamente. La realización del paro, más allá de los acuerdos logrados –y firmados- ilustra las contradicciones y las dificultades de encontrar un camino unitario en un sector que es al mismo tiempo, igual y diferente en si mismo.

En el marco del anuncio de la reestructuración del Ministerio de Agricultura, el relanzamiento del Agrobanco y los mecanismos de promoción de la inversión privada para la ampliación de la frontera agrícola<sup>8</sup>, Conveagro apunta hacia el cambio de parte de las reglas del juego para los pequeños y medianos productores y sus organizaciones. Su acción se focaliza en dos grandes frentes: la estructura de comercialización de insumos y productos, que no favorece a los productores y la consolidación de bases regionales con capacidad de movilización y de elaboración de propuestas de desarrollo agrario. La apuesta es de largo aliento y de resultado incierto. Ciertamente, en el camino Conveagro continuará siendo un interlocutor y agente permanente en la discusión, propuesta y negociación en temas del sector; seguramente se consolidará como organización, adquiriendo más solidez, sustentándose también sobre sólidas e importantes bases de organización de alcance regional; y, ciertamente, contribuirá a la construcción de la asociatividad en la organización de la producción agropecuaria y en las cadenas productivas a las que se asocia el sector, aunque probablemente por caminos que aún se hallan por hacer.

## **Bibliografía**

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el Desarrollo. Washington DC, 2007.

Conveagro. X Convención del agro peruano. Resumen ejecutivo. Lima, (mimeo), 2008.

Conveagro. Organización de productores agrarios y régimen tributario especial. Lima, (mimeo), octubre 2007a (Estudio Torres y Torres Lara), 107pp.

---

<sup>7</sup> Entre otras declaraciones y comunicados, es de particular interés, el comunicado “Si hay razones para el descontento”, en ocasión de la movilización del 8 de noviembre del 2007.

<sup>8</sup> Publicado en todos los diarios el 14 de marzo 2008 y registrado en el portal agrario del Minag: <http://www.minag.gob.pe/medio.shtml?x=149738>, visualizado 1 de abril 2008.

Conveagro. Perú: productos agrarios sensibles en el acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina- CAN y la Unión Europea – UE. Lima (mimeo), noviembre 2007b

Conveagro. Observaciones al tratado de libre comercio entre el Perú y los Estados Unidos de América. Capítulo de Inversiones. Capítulo agropecuario. Lima, noviembre 2006.

Equipo Técnico Cepes-Conveagro. Ayuda memoria la agricultura en el TLC Perú-EE.UU. Lima, 13 diciembre del 2005.

Escobal, Javier. La Agricultura Peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición? Lima, documento Cies, febrero 2007.

Ruíz Caro, Ariela. Riesgos del TLC Perú- EEUU. Lima, Oxfam internacional, junio 2006.