



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

EL CASO DE PERÚ

Javier Alarcón



CCP
Confederación Campesina del Perú
Fundada el 11 de Abril de 1947



COPROFAM
Confederación de Organizaciones de
Productores Familiares del MERCOSUR



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR: EL CASO DE PERÚ

•••

Javier Alarcón

•••

Marzo 2019



CCP
Confederación Campesina del Perú
Fundada el 11 de Abril de 1947



COPROFAM
Confederación de Organizaciones de
Productores Familiares del MERCOSUR

**POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR:
EL CASO DE PERÚ**

© 2019 Confederación de Organizaciones
de Productores Familiares del Mercosur
Ampliado (COPROFAM)

© 2019 Organización Nacional
Campesina (CCP)

**Proyecto Diálogo Político para las
Transformaciones Rurales (PDRT)
COPROFAM-FIDA**

Sede del proyecto:

Programa FIDA Mercosur CLAEH
Edificio Mercosur
Luis Piera 1992, piso 2
Montevideo, Uruguay
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381
Email: info@fidamercosur.org

**Confederación Campesina
del Perú (CCP)**

Plaza Bolognesi 588
Cercado Lima, Perú
Tel: +(51) 1 3714754
Email: ccp.peru@yahoo.es

Autoría

Javier Alarcón

Edición

Departamento de Publicaciones
Universidad CLAEH
Zelmar Michelini 1220
11100 Montevideo, Uruguay
Email: publicaciones@claeu.edu.uy

Diseño y maquetación

Eliana Gonnet, Luis Bellagamba

Corrección de estilo

Alejandro Coto

Imágenes

Banco de fotos de COPROFAM,
FIDA Mercosur CLAEH y gratuitos.

ISBN

978-9974-614-98-7

Tabla de contenidos

PRESENTACIÓN.....	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
1. EL CONTEXTO EN EL PERÚ.....	10
1.1. LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.....	11
1.2. ANTECEDENTES PARA ENTENDER EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR	13
1.3 ALGUNOS INDICADORES SOBRE LA SITUACIÓN DEL PAÍS.....	15
1.3.1. LA DEMOGRAFÍA.....	15
1.3.2. LA ECONOMÍA.....	18
1.3.3. LA AGRICULTURA FAMILIAR.....	20
1.3.4. LA PERSPECTIVA DE LA CCP	23
2. EL PRESUPUESTO PARA LA AGRICULTURA	32
3. LAS POLÍTICAS AGRARIAS.....	42
3.1 LA INCIDENCIA DE LA CRISIS POLÍTICA Y LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO	44
3.2 DE HUMALA A KUCZYNSKI, DE KUCZYNSKI A VIZCARRA	45
4. CINCO PROGRAMAS ORIENTADOS A PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES. NOTAS PARA UNA CARACTERIZACIÓN.....	51
5. CONCLUSIONES.....	53
6. RECOMENDACIONES.....	60
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	63
ANEXOS.....	65
ANEXO 1. GUÍAS DE ENTREVISTAS	65
ANEXO 2. PROGRAMA HAKU WIÑAY	67
ANEXO 3. COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE APERTURA 2018 Y PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2019 EN LA FUNCIÓN AGROPECUARIA POR NIVEL DE GOBIERNO, EN MILLONES DE SOLES (S/)... ..	68

Presentación

Este *Informe sobre políticas públicas para la agricultura familiar, caso del Perú* fue realizado en el marco del proyecto Diálogo Político para las Transformaciones Rurales (PDRT), por encargo de la COPROFAM, entre agosto y diciembre del año 2018.

El documento contiene cuatro secciones: información sobre el contexto de Perú e indicadores clave; el análisis del presupuesto destinado a la agricultura por el estado peruano; el análisis de las políticas agrarias en los últimos dos gobiernos, complementado con unas notas sobre cuatro programas específicos orientados a la pequeña agricultura familiar; conclusiones.

El análisis de las políticas agrarias se ha basado en el seguimiento de las decisiones de asignación de fondos a la agricultura por parte del Estado peruano, expresadas en el presupuesto del Ministerio de Agricultura (el sector agrario) y de los gobiernos subnacionales, que se agrupan en la denominada *función agraria*. Este análisis se ha complementado con la recopilación de las principales iniciativas de políticas, expresadas en la creación, modificación o supresión de programas y proyectos.

Una limitación para el desarrollo del presente trabajo se ha encontrado en la

limitada disponibilidad de fuentes y estudios de base cuantitativas sobre la realidad del agro. Entre las principales referencias utilizadas están los trabajos de Maletta y Eguren, que contienen aproximaciones y propuestas metodológicas interesantes para caracterizar la pequeña agricultura familiar, predominante en el país.

Pero no se cuenta con estudios o propuestas de caracterización basadas en evidencia cuantitativa, de carácter oficial, publicadas por el Estado peruano, en particular por el Ministerio de Agricultura. No se ha logrado acceder a datos consistentes sobre el alcance o cobertura de los programas y proyectos del MINAGRI ni de gobiernos subnacionales.¹ Ello no permite una evaluación certera de la eficacia de las políticas y programas para la agricultura.

El estudio fue solicitado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), que a su vez ha recibido el encargo de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur Ampliado (COPROFAM), instancia gremial de la que forma parte la Confederación Campesina del Perú, que se espera sea la principal usuaria de este informe.

¹ El principal registro es el Censo Agropecuario, el último de los cuales se realizó el 2012. Se tiene prevista la realización de un próximo censo, así como la implementación de una encuesta agraria en el futuro. En contraste, el MIDIS sí cuenta con datos sobre hogares usuarios de sus proyectos.

Resumen ejecutivo

Perú se caracteriza por su diversidad ecológica, económica y cultural. A una enorme diversidad de zonas de vida, se añade la presencia de 47 lenguas originarias que son habladas por sus habitantes, además del castellano. Las principales lenguas originarias habladas en el país son el quechua y el aymara, que se hablan en los Andes. Su relevancia para el presente estudio está relacionada con que la mayoría de sus hablantes, son a su vez, campesinos. Las cifras oficiales muestran una estrecha relación entre la pequeña agricultura familiar, que es predominante en el país, la ruralidad y la pobreza. Se calcula que existen alrededor de 2.000.000 de unidades productivas que pueden identificarse como de pequeña agricultura, agricultura campesina o agricultura familiar. Aunque el país ha pasado a ser predominantemente urbano, el censo del 2007 indicaba que alrededor de 6.500.000 habitantes vivían en zonas rurales.

El menor peso demográfico de las poblaciones rurales es una de las dificultades para que estas logren influir en las decisiones de política pública, lo que se suma a otros aspectos derivados de la configuración del Estado y el sistema político. El Estado, a nivel del Poder Ejecutivo, está organizado en ministerios, entre los cuales la coordinación es mínima, lo que dificulta la implementación de políticas integrales. Por otro lado, entre niveles

de gobierno (nacional, regional y gobiernos municipales) tampoco existen prácticas institucionalizadas de articulación y coordinación. La fragmentación política (entre partidos nacionales que tienen representación en el Parlamento y Ejecutivo y movimientos políticos regionales que hegemonizan los gobiernos subnacionales) no permite construir acuerdos políticos que lleven a la implementación coherente de políticas en todo el territorio nacional.

El escenario actual de las políticas agrarias mantiene los aspectos centrales que se implementaron en el gobierno de Alberto Fujimori, en los años noventa, como parte de las reformas de ajuste estructural. Dicho gobierno cerró un período de la historia republicana peruana, iniciado alrededor de la década de 1960, en que un movimiento social se retroalimentó con el discurso y las reformas impulsadas a partir de 1969 por el gobierno militar de Velasco Alvarado, en particular la agraria, que llevó a que el Perú sea el país con la estructura de propiedad agraria más democrática de América Latina (Kay, 1981). Las reformas del régimen fujimorista se orientaron al desmontaje del sistema de extensión y asistencia técnica, de los servicios financieros, al retiro de la protección a la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas y al fomento de la agricultura empresarial, orientada en particular a la exportación.

Ello fue acompañado de programas sociales orientados a la lucha contra la pobreza, que incluyeron una amplia gama de actividades, desde la transferencia directa de fondos hasta a construcción de infraestructura vial, energética y de servicios, además de un esfuerzo de modernización de la legislación referida a recursos naturales (tierra, agua, bosques) orientada a fomentar el acceso y la inversión privada sobre estos y el fomento de mercados. Estas grandes orientaciones se mantienen hasta la fecha, aunque con mejoras relevantes, en particular en la profesionalización y despolitización de los programas sociales, que eran utilizados como mecanismos de cooptación de votos.

La agricultura aporta alrededor del 5% del PBI nacional, aunque su mayor aporte lo constituye su capacidad de absorber mano de obra. La variabilidad ecológica del país condiciona diversos tipos de agricultura. Si bien predomina la pequeña propiedad, las distintas condiciones climáticas generan diversidad de condiciones: Maletta (2017) identifica 24 tipos de agricultores familiares, distribuidos en 53 microrregiones, y establece que alrededor del 70% de unidades productivas tienen un nivel tecnológico «relativamente bajo».

La variabilidad de la pequeña agricultura familiar peruana cubre un amplio espectro de tipos de familias productoras, con distintos niveles de especialización, desde productores de valles interandinos que manejan cédu- las de cultivo amplias, hasta pequeños

productores especializados, como los productores de café o cacao en los valles tropicales de la vertiente oriental de los andes y el trópico seco del norte, los productores de banano en la costa norte, los productores de arroz en la costa, el norte y el oriente amazónico, o los pastores de puna especializados en la crianza de camélidos y ovinos, ubicados por encima de los 3.800 msnm en los Andes.

A esta variabilidad de producciones se suma diversidad de formas organizativas. Si bien en los Andes predominan las comunidades campesinas y las comunidades nativas en la Amazonía, no son organizaciones homogéneas. A su interior se dan diversos acomodos para la gestión de los recursos comunes. Asimismo, es necesario considerar que la pequeña agricultura familiar se caracteriza por su multifuncionalidad y pluriactividad. Las decisiones de las familias de asignación de su principal recurso, la fuerza de trabajo, obedece a su conocimiento de las oportunidades existentes y al cálculo de los beneficios potenciales, que no siempre son de naturaleza monetaria, sino que incluyen la atención de necesidades alimentarias, el cumplimiento de obligaciones con otras familias y/o comunidades, que a su vez le garantizan a futuro el acceso a diversos recursos.

Frente a esta variabilidad, las políticas agrarias de los últimos gobiernos han respondido con un esquema sobre simplificador. Han categorizado a los agricultores en tres grandes grupos: i) agricultores

de subsistencia, para quienes la principal política pública son los programas sociales de lucha contra la pobreza; ii) pequeña y mediana agricultura comercial, para quienes existe una oferta limitada de fondos concursables, que buscan fomentar la asociatividad y a provisión de innovaciones tecnológicas para mejorar la productividad y su relación con el mercado; y iii) la agricultura intensiva y de exportación, para quienes se han dado normas orientadas a flexibilizar exigencias laborales y tributarias para fomentar su inserción competitiva en mercados globales. El límite de este esquema se aprecia, por ejemplo, en el caso de los pequeños productores de café y cacao, que están articulados a mercados globales, pero no son considerados necesariamente como agricultores intensivos, cuya posibilidad de acceder a determinados beneficios está librada a su capacidad de negociación y presión.

Para comprender cómo se estructuran las políticas para el agro hemos analizado el presupuesto público como indicador de las prioridades de las políticas públicas. El presupuesto del Estado peruano, diferencia el presupuesto del sector agricultura, entendido como tal al presupuesto del Ministerio de Agricultura y Riego, del presupuesto de la Función Agropecuaria, que además incluye al presupuesto de los gobiernos subnacionales. No ha sido posible establecer cuánto invierte el Estado peruano en la agricultura familiar en particular, pues no existe, por ejemplo, un sistema nacional de registro

que permita identificar a quiénes llegan los fondos públicos, con precisión.

El presupuesto para el agro representa apenas el 2,98% del Presupuesto Nacional y el 0,62% del PBI. Aun así, ha tenido un incremento continuo en el período 2004-2017. La función agraria llega a casi duplicar su participación en el período estudiado, mientras que el incremento del presupuesto del sector es más modesto, aunque en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) y el actual, el presupuesto del sector supera largamente a los presupuestos de los gobiernos subnacionales. Quienes más incrementan su participación son los gobiernos locales, que no tienen expresamente un área orientada a políticas agrarias: un incremento del gasto en unidades administrativas que no siempre cuentan con capacidades y equipos técnicos especializados, tiene el efecto negativo de dispersar el gasto y tornarlo ineficiente.

El Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) organiza su presupuesto a través de pliegos, que corresponden a entidades que si bien están adscritas y son dependientes jerárquicamente del Ministerio, tienen autonomía en su funcionamiento: el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS) desapareció (lo que indica la poca importancia de los pastores de puna especializados en la crianza de camélidos), el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) se transformó en el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silves-

tre (SERFOR), expresando el esfuerzo de reforma de la gestión de los recursos naturales, en particular de los bosques. Las instituciones que se mantienen son el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) y el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA). La primera, encargada de los aspectos de sanidad tanto animal como vegetal, tiene un peso institucional propio. El INIA ha pasado por varios intentos de reforma, pero no logra consolidarse como la institución líder de los procesos de innovación tecnológica. Si consideramos que este es uno de los principales déficit de los productores agrarios, podemos apreciar la magnitud de los retos del sector. La Autoridad Nacional de Agua, así como el SERFOR, son entidades más bien recientes, nacidas al amparo de las reformas legales implementadas en la última década. Señalábamos antes que más que la política agraria propiamente, eran las políticas respecto de los recursos naturales y la preocupación principal del Estado peruano. Las cifras de asignación presupuestal parecen confirmar esta afirmación.

Además de los gastos de administración, las dos principales entidades ejecutoras según la disponibilidad de fondos son AGRO RURAL (que absorbió al Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, PRONAMACHCS) y el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI). Retirando las tres grandes ejecutoras, lo que salta a la vista es la caída (hasta su cierre) de los fondos asignados para el tema de titula-

ción de tierras y catastro, que inició con el 18% de participación en el presupuesto. El actual gobierno reconoce que existen más de un millón seiscientos mil predios agrícolas por titular. Este déficit se busca cubrir a través de programas de titulación con financiamiento externo.

Dependiendo del período, resalta también la importancia del proyecto INCAGRO, que en 2008 llega a participar con el 5% del presupuesto, y el programa de compensación a la competitividad, en los últimos cuatro años, que logró su pico más alto de participación en año 2016 (8,7%).

Pese a algunas variaciones, en los últimos 25 años, las principales iniciativas de política pública orientadas a los pequeños productores han priorizado, por un lado, los programas de lucha contra la pobreza, y por otro, la mejora de capacidades técnicas con la perspectiva de lograr una mejor y mayor articulación a mercados y cadenas de valor. Estas iniciativas han correspondido a un intento de reforma del Estado, los que, en particular luego de la transición democrática de los años 2000 y 2001, fueron posibles por la inédita disponibilidad de fondos públicos resultado del crecimiento económico impulsado por el ciclo de precios altos de minerales y gas, y por otro lado, a la presión originada sobre los tomadores de decisiones, por la evidencia de que las cifras de crecimiento económico no eran acompañadas de la reducción de la pobreza y la exclusión.

1. El contexto en el Perú

Perú ocupa un territorio de 1.285.215 km² sobre la costa occidental de América del Sur, por debajo de la línea ecuatorial. Su morfología, marcada por la presencia de los Andes, divide al país en tres grandes regiones: la costa, lindante con el océano Pacífico; la sierra, conformada por la cordillera andina, y la selva amazónica.

Mapa 1. Perú, regiones naturales



Fuente: Wikimedia Commons.

Mapa 2. División político administrativa



Fuente: INEI (2014).

Sin embargo esta división no da cuenta de manera suficiente de la diversidad biogeográfica del país. Por ello se han propuesto otras divisiones, la más conocida de las cuales es la de Pulgar Vidal, quien propuso una clasificación en ocho regiones naturales: Chala o Costa (hasta los 1000 msnm aprox.), Yunga (hasta los 2000 msnm), Quechua (hasta los 3000 msnm), Suni o Jalca (hasta los 4000

msnm), Puna (hasta los 5000 msnm), Janca (hasta alrededor de los 6000 msnm), Rupa-rupa o Selva Alta (entre los 2000 y 500 msnm) y Omagua o Selva Baja (entre los 500 y 0 msnm).

La diversidad también es cultural y lingüística: el idioma oficial es el castellano, pero se hablan 47 lenguas originarias. El quechua es el más hablado en los Andes, seguido del aymara. En la Amazonía se hablan 43 lenguas originarias.² Esta diversidad plantea retos específicos para la organización del Estado, y para el diseño e implementación de políticas públicas.

1.1. La organización del Estado

El Estado está organizado de acuerdo al principio de separación de poderes. El Poder Ejecutivo, dirigido por el presidente de la República, tiene un mandato de gobierno por cinco años. Es elegido en elecciones universales. Le acompañan en su gestión dos vicepresidentes. Forma parte del Ejecutivo el Consejo de Ministros denominado *gabinete*, el que tiene a su vez un presidente del Consejo de Ministros. El gabinete dirige la política del gobierno pero sus integrantes (ministros) son nombrados por el presidente de la República.

El Congreso de la República constituye el Poder Legislativo, consta de una cámara única, y el número de congresis-

² <<http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginter-nas/tablaarchivos/2013/05/10cosasquedebessabersobrelen-guasindigenas.pdf>>.

tas es de ciento treinta. Al igual que el Ejecutivo, se elige por un período de cinco años, en el mismo acto electoral. El Poder Judicial dispone de una Corte Suprema, cortes superiores y juzgados en lo civil y en lo penal. Existe asimismo una Fiscalía de la Nación y sus similares provinciales. El Poder Electoral tiene a su cargo la organización de las elecciones y la expedición de los documentos de identidad para todos los ciudadanos.

El país está dividido en 24 departamentos, los que a su vez se componen de provincias y estas de distritos. En el departamento de Lima se ubica la provincia constitucional del Callao, puerto más importante del país que por su importancia económica se considera en una categoría similar a un departamento. A nivel departamental existen gobiernos regionales,³ y en provincias y distritos gobiernos municipales. Cada uno de estos niveles de gobierno es, en principio, autónomo. El presupuesto de todos los gobiernos regionales depende del Ministerio de Economía y Finanzas, pues no se ha logrado implementar un proceso de descentralización fiscal que

³ El año 2002 se promulgó la ley de bases de la descentralización, que buscaba impulsar un proceso de regionalización en el país. La norma estableció provisionalmente la instalación de gobiernos regionales en la jurisdicción de cada departamento, y la expectativa era que paulatinamente se fusionaran departamentos y se crearan regiones. Un referéndum convocado el 2005 para aprobar la constitución de dichas regiones constituyó un fracaso. La ciudadanía votó mayoritariamente en contra de la fusión de departamentos propuesta por el Ejecutivo de entonces. Si bien en todos los departamentos existe un gobierno regional, Lima es una excepción. La ciudad (Lima metropolitana) es dirigida por el alcalde, y su gobierno tiene el estatus y atribuciones de un gobierno regional. Las provincias del departamento de Lima tienen un gobierno regional propio (región Lima provincias) y la provincia constitucional del Callao también tiene un Gobierno regional propio.

les permita contar con ingresos propios. A nivel de gobiernos locales, en el caso de las grandes ciudades existe capacidad de recaudación de tributos propios, pero la mayoría de los gobiernos locales depende presupuestalmente de las transferencias del MEF.

Para fines del presente estudio, interesa resaltar que esta organización estatal plantea dos retos en particular:

- a. La división entre ministerios (denominados coloquialmente *sectores* en el lenguaje de la burocracia estatal) en el Poder Ejecutivo, dificulta la articulación (horizontal) de políticas *intersectoriales*. Por ejemplo, la temática del desarrollo rural no está encargada a ninguna instancia de nivel ministerial. El tema debería involucrar, por lo menos, a los ministerios de Agricultura, Salud, Educación, Transportes y Comunicaciones, Ambiente, etc., y pese que en varios momentos se ha debatido sobre esta temática, no se ha logrado generar iniciativas significativas para resolver este vacío.
- b. La división entre niveles de gobierno (nacional, regional y local, este último a su vez con dos subniveles) plantea un problema similar de articulación (vertical), y constituye una barrera importante para el alineamiento de políticas nacionales. Cada nivel de gobierno es autónomo, y define sus prioridades, estrategias y enfoques de política.

Un problema adicional lo constituye la fragmentación política: a nivel nacional

pueden participar de los procesos electorales para los poderes Ejecutivo y Legislativo los partidos políticos nacionales, pero a nivel subnacional, lo pueden hacer los denominados *movimientos políticos regionales*, que controlan la mayoría de gobiernos regionales.⁴

Mapa 3. Gobiernos regionales por tipo de organización política para las elecciones subnacionales de 2014



Fuente: «Participación de partidos» (5.4.2018), con datos de INFOgob - JNE.

Como parte del proceso de descentralización mencionado antes, los ministerios (incluido el de Agricultura) transfirieron oficinas, trabajadores y parcialmente presupuestos, a los gobiernos regionales. Teóricamente, los ministerios son entes rectores que definen las grandes orientaciones de política, mientras que los gobiernos subnacionales son ejecutores.

⁴ La legislación electoral permitía también que en elecciones municipales participen movimientos políticos locales. El cambio legislativo que excluyó a estas organizaciones empezará a regir desde las elecciones del 2022.

Pero en tanto los gobiernos regionales son conducidos por organizaciones políticas que no están vinculadas a los partidos nacionales con presencia en los poderes Ejecutivo y Legislativo, el alineamiento de las políticas se torna en la práctica inviable.

Por esa fragmentación, el Ejecutivo ha mantenido agencias especializadas con las que opera en el territorio nacional, y los gobiernos regionales si bien cuentan con recursos, no siempre están en capacidad de implementar políticas, y más bien se enfocan en la ejecución de proyectos.

1.2. Antecedentes para entender el marco de las políticas para la agricultura familiar

Si bien el estudio se centra en el período 2004-2017, es necesaria una rápida revisión a los cambios en la estructura estatal, el marco normativo y las prioridades de política, en particular económica, de los últimos 28 años.

En 1990, con la elección de Alberto Fujimori a la Presidencia de la República, se cerró un período de la historia republicana peruana, iniciado alrededor de la década de 1960. En dicho período se construyó una articulación entre un movimiento social con distintas vertientes (urbano, obrero, campesino, estudiantil) y una variopinta izquierda, la que se retroalimentó con el discurso y las reformas impulsadas a partir de 1969 por el gobierno militar de Velasco Alvarado.

Dichas reformas (la agraria, la nacionalización del petróleo, etc.), pensadas des-

de un intento de construir una propuesta alternativa, tanto a las propuestas insurreccionales de la izquierda como a las políticas norteamericanas, en el marco de la guerra fría y el movimiento no alineado, plantearon el escenario en que fue discutida y aprobada la Constitución política de 1979.

Sea por la vía de la movilización autónoma de comunidades campesinas y pequeños productores, sea por la vía de las reformas agrarias oficiales (y los movimientos que las radicalizaron), el Perú llegó a ser, hasta las contrarreformas fujimoristas, el país con la estructura de propiedad agraria más democrática de América Latina (Kay, 1981). De la mano con el desarrollo de las organizaciones sociales campesinas e indígenas, se dio el desarrollo de numerosas organizaciones de promoción del desarrollo (ONG) que intentaron promover procesos de fortalecimiento organizativo y productivo de comunidades, pueblos y sus articulaciones.

Durante la década 1980 se sucedieron dos gobiernos democráticos: Fernando Belaúnde (1980-1985) y Alan García (1985-1990). El primero de ellos intentó consolidar el desmontaje de las reformas iniciadas ya en el gobierno militar de Morales Bermúdez (que sucedió a Velasco desde 1975) pero el inicio de la subversión armada, la crisis económica y la persistencia de lo que entonces se denominó *movimiento popular* llevaron rápidamente a una situación de crisis que no permitió plasmar esa voluntad política.

Una situación similar se presentó durante el gobierno del APRA (partido de

Alan García), durante el cual, en medio de una crisis económica de gran envergadura, un intento de estatización de la banca privada fue el factor desencadenante que permitió a los sectores de derecha cohesionarse en torno a un proyecto neoliberal, y atraer a importantes sectores medios.

El gobierno que inicia Alberto Fujimori en 1990 se da pues en un contexto de repliegue (o derrota) política e ideológica de los sectores que sustentaron el proceso de democratización y fortalecimiento del tejido social vivido durante las décadas anteriores, el que se tornó inviable como proyecto para el país en el contexto de crisis económica, guerra interna, y los programas de ajuste estructural que impuso el fujimorismo. El gobierno de Fujimori impulsó un programa económico de ajuste estructural y libre mercado, en el impulso de reformas para redimensionar (reducir) el aparato estatal, así como por la búsqueda de inversiones, y una definida preocupación por el tema de propiedad privada. Estos cambios se expresarían luego en la nueva Constitución del año 1993.

En el caso específico del sector agrario, las reformas se caracterizaron por:

- El desmontaje de un extenso sistema de extensión y asistencia técnica a cargo del Estado (que en los años 1970 incluyó una activa línea de acción orientada al fomento de la organización social y la capacitación de líderes).
- El desmontaje de los servicios financieros: el Banco Agrario fue liquidado (junto a otros bancos estatales

denominados de fomento: Minero, Industrial, de Vivienda).

- El retiro de la protección a la propiedad de las tierras de las comunidades campesinas.⁵
- El fomento de actividades económicas en base a grandes inversiones de capital:
 - + La agricultura empresarial, orientada en particular a la exportación.
 - + La minería y petróleo (que en la mayoría de casos, se desarrollaría luego sobre tierras de comunidades campesinas y nativas)⁶
- La implementación de programas sociales orientados a la lucha contra la pobreza, y que incluyeron una amplia gama de actividades, desde la transferencia directa de fondos, hasta a construcción de infraestructura vial, energética y de servicios.
- Un esfuerzo de modernización de la legislación referida a recursos naturales (tierra, agua, bosques) orientada a fomentar el acceso y la inversión privada, y el fomento de mercados sobre estos recursos.

Esas grandes orientaciones de política, establecidas durante el fujimorismo, se han mantenido. Si bien se han superado algunos problemas, como en particular el uso político de los programas sociales

5 La Constitución de 1978 establecía que dichas tierras eran «inalienables, inembargables e imprescriptibles». La constitución de 1993 solo mantuvo la imprescriptibilidad, y limitada a que no estuvieran abandonadas.

6 En Perú, la legislación diferencia entre *comunidades campesinas*, ubicadas principalmente en sierra y costa, de las comunidades nativas, denominación que incluye exclusivamente a los pueblos amazónicos, quienes en años recientes han asumido activamente su auto-identificación como pueblos indígenas.

(durante el fujimorismo, por ejemplo, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, PRONAMACHCS, fue una base de operación política orientada a la cooptación de poblaciones y votos), se ha logrado institucionalizar y profesionalizar su gestión y creado incluso nuevas unidades ministeriales (como el Ministerio de Inclusión Social, MIDIS) pero no se ha logrado reorientar de manera significativa las prioridades de política establecidas en la década fujimorista.

Un factor relevante para el mantenimiento de esta situación ha sido la limitada capacidad de interlocución y vocería de las representaciones gremiales

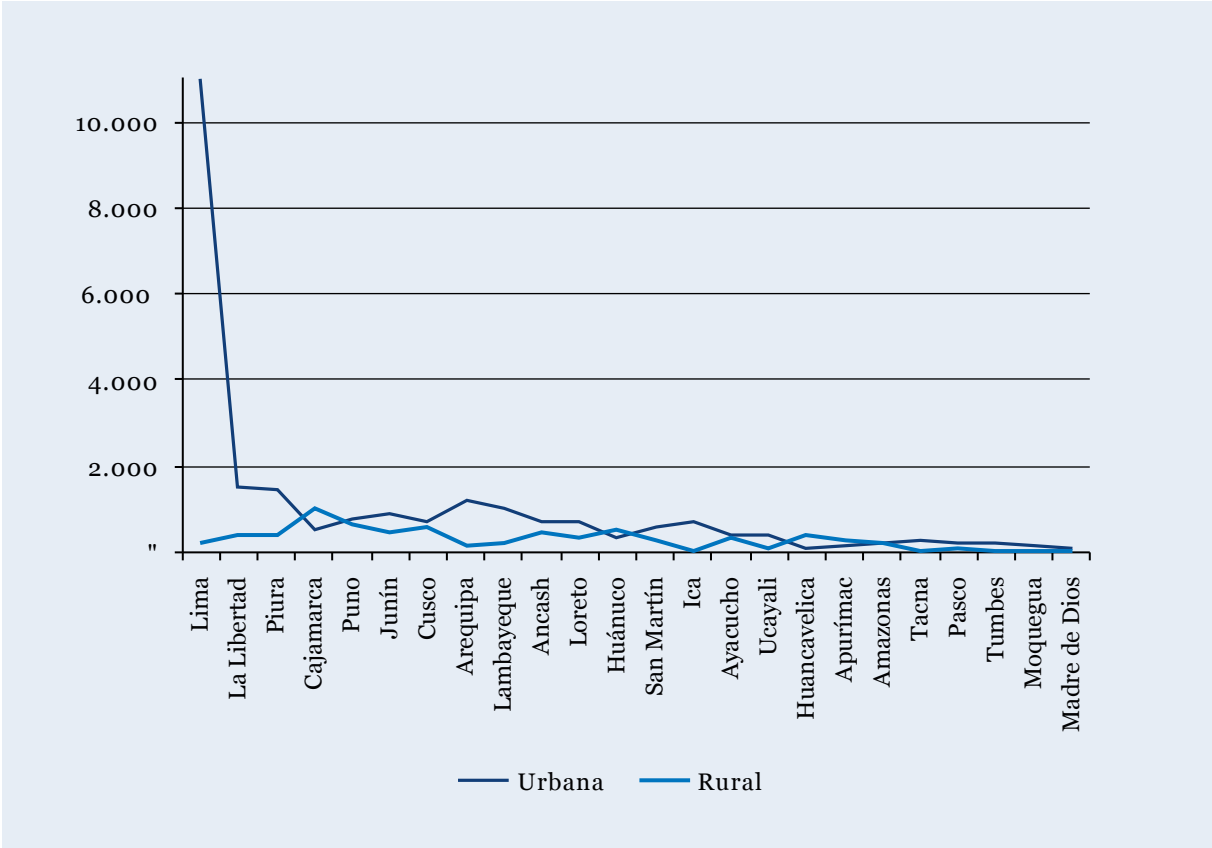
campesinas y de agricultores. Afectadas por la crisis señalada al inicio de esta sección, no han logrado recuperar legitimidad y representatividad, y si bien sus líderes son reconocidos por las entidades gubernamentales, su capacidad de influencia en las decisiones de prioridades de política son muy limitadas.

1.3 Algunos indicadores sobre la situación del país

1.3.1. La demografía

De acuerdo al INEI, Perú tiene una población de algo más de 31 millones de habitantes, asentados mayoritariamente en zonas urbanas.

Gráfico 1. Población urbana y rural, en miles de personas

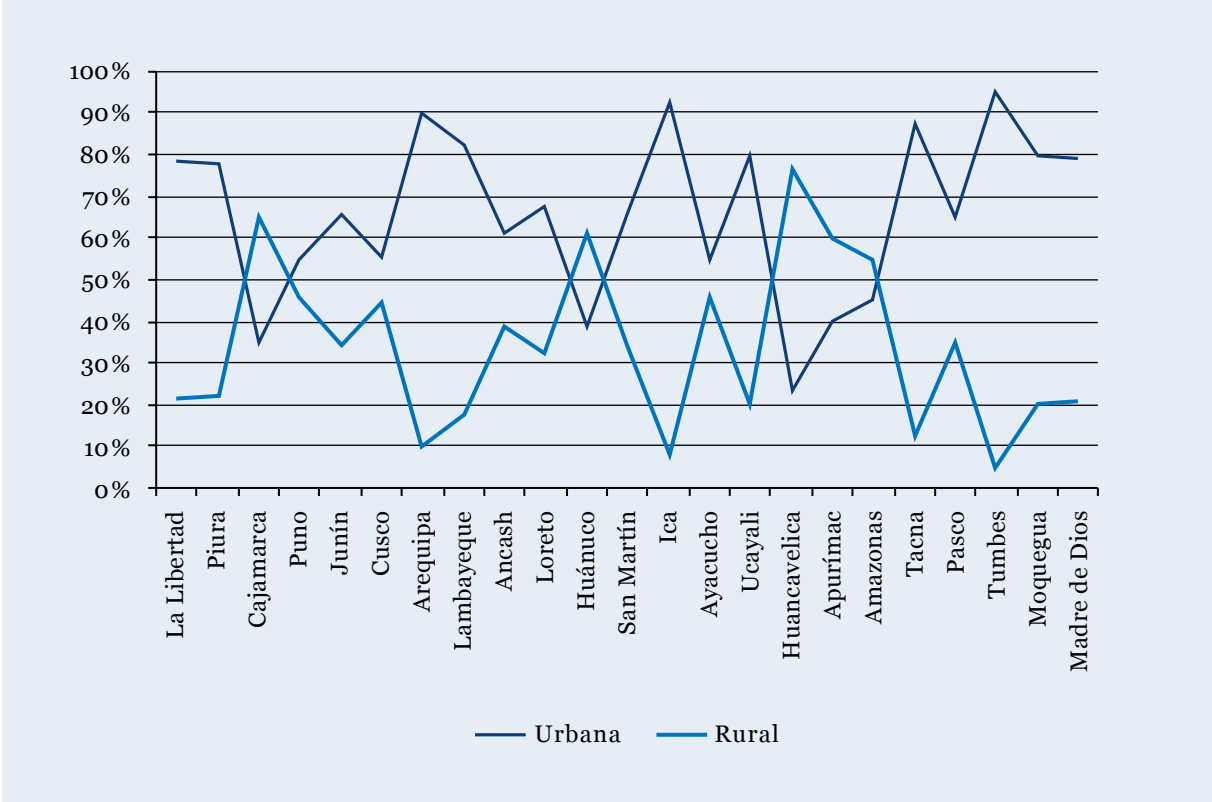


Fuente: Elaboración propia, basada en INEI (2007).

Sin embargo, al retirar Lima, que concentra casi un tercio de la población nacional, se aprecia una variación de la distribución de la población: Si bien se

mantiene la predominancia urbana, se aprecian matices: existen ámbitos donde la población rural sigue siendo importante o incluso mayoritaria.

Gráfico 2. Población urbana y rural, sin Lima, en porcentajes



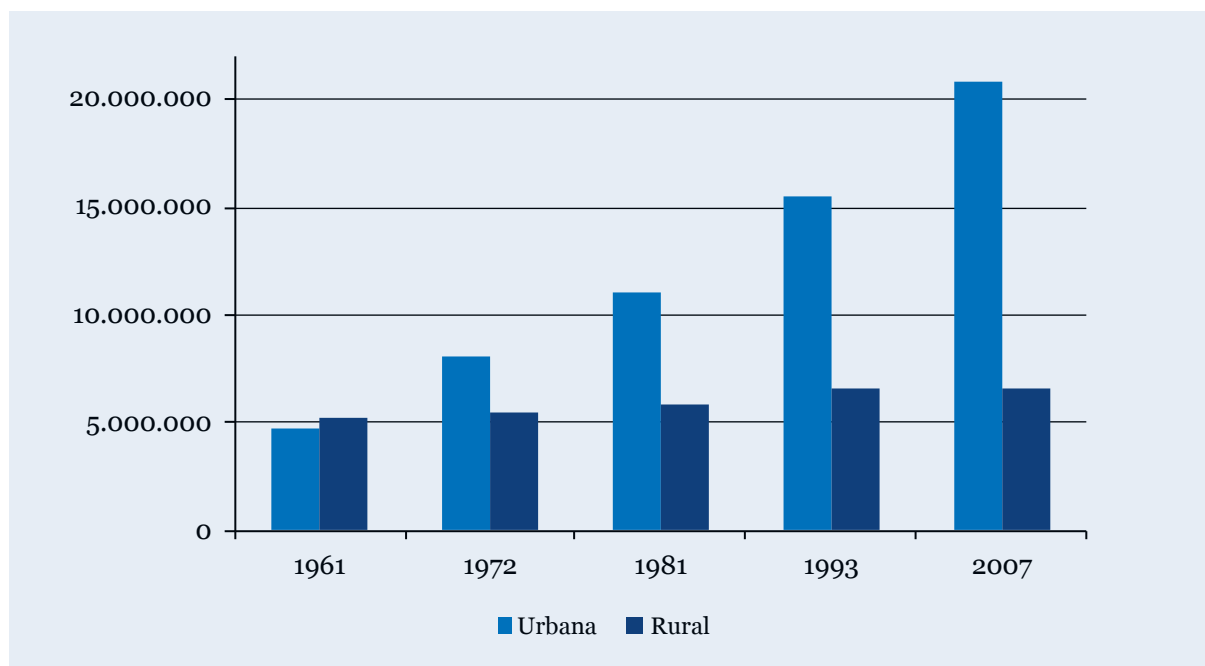
Fuente: Elaboración propia, basada en INEI (2007).

Este punto requiere una discusión más detenida. El INEI define como centro urbano a todo aquel en el que existen 100 viviendas contiguas. Zegarra sostiene que aplicando otras metodologías, como la de la OECD, que toma como indicador la den-

sidad (150 hab/km²) el escenario cambiaría significativamente. La población rural en Perú, según este criterio, sería casi del 50%.⁷ Esta constatación podría permitir plantear otro tipo de argumentación para la discusión de las políticas públicas.

⁷ Eduardo Zegarra, entrevista 25 de septiembre de 2018.

Gráfico 3. Evolución de la población urbana y rural, según censos



Fuente: Elaboración propia, basada en INEI.

Lo que sí ha ocurrido es que el peso relativo de la población rural ha disminuido drásticamente. De ser levemente mayoritaria en el año 1961, ha pasado a ser alrededor de un tercio de la población urbana. Ello implica que su peso político ha disminuido: la menor relevancia de la población rural no incentiva que la agenda del debate público (por ejemplo, en las coyunturas electorales) priorice el tema de las políticas en general dirigidas al sector rural, y en particular a las políticas agrarias.

La gran concentración de la población urbana en seis ciudades (las que contienen casi la mitad de la población nacional) también incentiva que partidos y líderes políticos prioricen temas como la seguridad ciudadana o el empleo, que son los que aparecen como prioritarios para los ciudadanos de las urbes.⁸

⁸ En un estudio sobre la relación entre pobreza y política (Alarcón, 2007), la agricultura no aparece como un área prioritaria de las propuestas de partidos políticos, y tampoco se identifican iniciativas para el desarrollo de políticas multidimensionales, pues predominan los enfoques sectoriales.

Cuadro 1. Población de las principales ciudades

Ciudad	Población
Lima metropolitana	9.886.647
Arequipa	869.351
Trujillo	799.550
Chiclayo	600.440
Iquitos	437.376
Piura	436.440
Total	13.029.804

Fuente: INEI (2007).

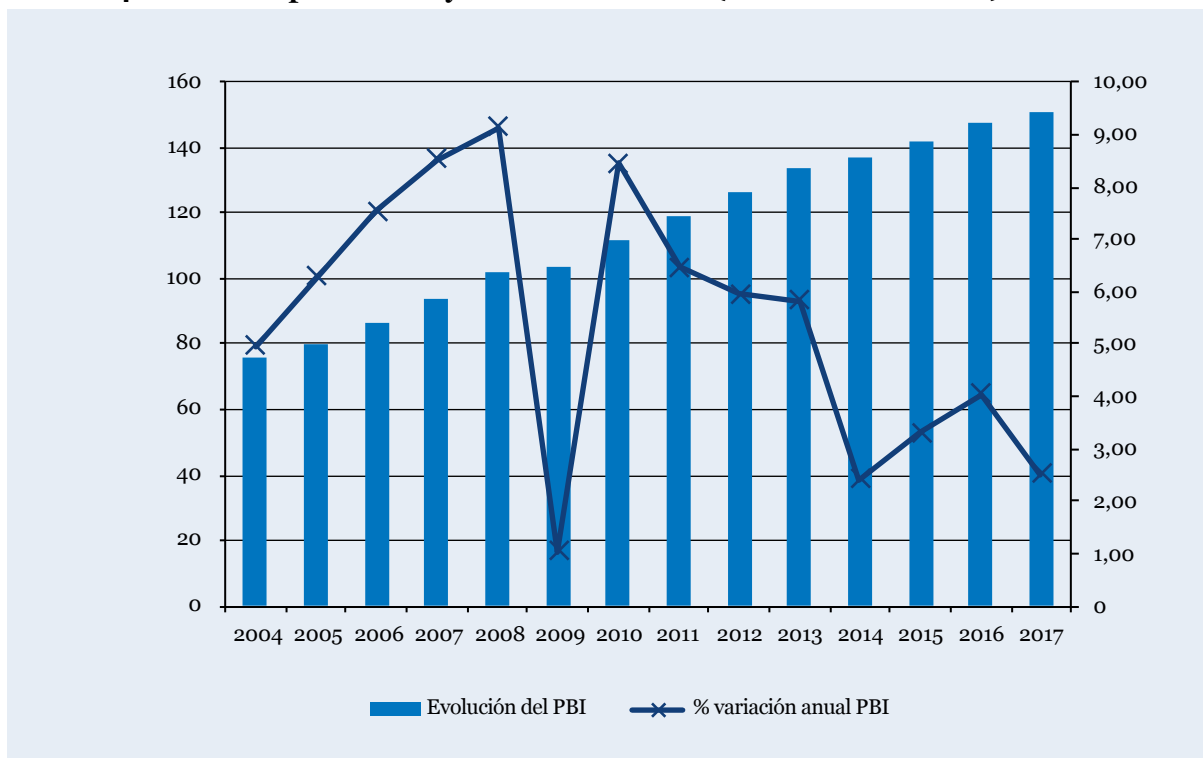
1.3.2. La economía

Las reformas estructurales plantearon como uno de sus ejes la apertura de la economía nacional a la inversión extranjera, la que se concentró principalmente en la minería, los hidrocarburos, el sector servicios y comercio, la agroexportación.

Esta apuesta se vio favorecida por el inédito incremento de precios materias primas, que permitió más de una década de crecimiento sostenido de la economía.⁹

9 En la década de 1990 la economía no creció de manera continua, como si ocurriría en la siguiente década. Salvo los años 1993 (4,8%), 1994 (12,8%), 1995 (8,6%) y 1997 (6,7%), el resto de la década las cifras de crecimiento fueron modestas o incluso negativas.

Gráfico 4. Variación porcentual y evolución del PBI (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia, basada en BCR.

Pero el fin de lo que se conoce como el *superciclo* de precios altos de materias primas implicó también la ralentización del crecimiento económico. Aun así, el crecimiento implicó la disponibilidad de fondos públicos, y por ende, una mayor cantidad de recursos disponibles para la inversión pública. Asimismo, se lograron reducciones significativas en las cifras de pobreza: de 58,7% a 22,7% entre 2004 y 2014,¹⁰ pero estos resultados son desigua-

les si se analiza por región: en la sierra rural (Andes) la pobreza sigue alrededor del 50%, en la Amazonía está por encima del 40%. Más aun, según reportes del último año, la pobreza, esta vez urbana, ha vuelto a incrementarse.

El debate en este aspecto se ha enfocado entre dos grandes opciones: si mantener la prioridad de las políticas en el fomento de las actividades extractivas (minería, petróleo, pesca) como principales fuentes

10 Informe final del gobierno saliente, 2016.

de ingresos para la economía nacional, o apostar por alguna forma de diversificación productiva, que incluya a la pequeña agricultura, pero también el fomento de actividades industriales. Para los economistas críticos al modelo extractivista, el fin del ciclo de altos precios de materias primas muestra no solo los límites de esa apuesta, sino también la precariedad de algunos de sus logros (como la reducción de la pobreza) y nos pone ante la situación de

haber desperdiciado una oportunidad para lograr la reconversión de la estructura productiva del país. De allí que en los últimos años se haya incrementado la discusión en torno a los niveles de vulnerabilidad económica y social que genera el modelo vigente (Cárdenas y Saraiva, 2016).

La estructura del PBI por sectores muestra el peso relativo de grandes sectores de actividad en la economía nacional:

Cuadro 2. Producto bruto interno por actividad económica (valores a precios constantes de 2007). Años 2011-2016 (millones de soles/estructura porcentual)

Año	PBI	Agr	Pesc	Petr/min	Manuf	Elec/ag	Const	Comerc	Servgub	Otr serv
2011	406,256 (100%)	22,517 (5,5%)	2,709 (0,7%)	50,750 (12,5%)	63,943 (15,7)	7,066 (1,7%)	24,626 (6,1%)	43,434 (10,7)	19,691 (4,8%)	171,520 (42,2%)
2012	431,199 (100%)	23,944 (5,6%)	1,729 (0,4%)	51,662 (12,0%)	64,758 (15,0%)	7,481 (1,7%)	28,539 (6,6%)	47,105 (10,9%)	21,288 (4,9%)	184,693 (42,8%)
2013	456,435 (100%)	24,216 (5,3%)	2,126 (0,5%)	54,304 (11,9%)	68,155 (14,9%)	7,734 (1,7%)	31,228 (6,8%)	49,408 (10,8%)	22,110 (4,8%)	197,154 (43,2%)
2014	467,181 (100%)	24,532 (5,3%)	1,515 (0,3%)	53,448 (11,4%)	67,432 (14,4%)	8,133 (1,7%)	31,789 (6,8%)	50,335 (10,8%)	23,273 (5,0%)	206,719 (44,2%)
2015	482,370 (100%)	25,258 (5,2%)	1,756 (0,4%)	58,513 (12,1%)	66,266 (13,7%)	8,618 (1,8%)	29,959 (6,2%)	52,362 (10,9%)	24,184 (5,0%)	215,454 (44,7%)
2016	501,098 (100%)	25,713 (5,1%)	1,578 (0,3%)	68,037 (13,6%)	65,174 (13,0%)	9,245 (1,8%)	29,045 (5,8%)	53,308 (10,6%)	25,286 (5,0%)	223,712 (44,6%)

Fuente: Elaboración propia, basada en BCR.

Las cifras muestran claramente la importancia del sector servicios, e incluso del sector manufacturero, que algunos años llega a ser mayor que la minería y petróleo. Pero la importancia de estos dos sectores radica, por un lado, en la movilización de inversión extranjera directa, que implica una inyección significativa de dinero a la economía nacional, y por otro lado, la importancia de la producción de minerales, petróleo y gas en los ingresos fiscales.

En los mejores años, los ingresos fiscales dependientes de la actividad minera

llegaron a constituir hasta el 25% del total de ingresos el año 2007. Esta importancia se mantuvo hasta al año 2012 y desde entonces ha disminuido significativamente.

En el caso de la agricultura, su importancia en la estructura del PBI se ha mantenido en los últimos años relativamente estable, aunque es necesario diferenciar a la agricultura de exportación, basada sobre todo en productos vegetales frescos (espárrago, palta, uvas, etc.), y *comodities* como el café, y la agricultura orientada al mercado interno. El aporte

de esta última, en términos de impuestos, a la economía nacional, es relativamente poco relevante.¹¹

1.3.3. La agricultura familiar

En el Perú predomina la pequeña agricultura, pero la cuantificación de su importancia, tanto en términos demográficos como ocupacionales, así como en la economía nacional, plantea varios retos. Maletta (2017) discute detalladamente los límites del concepto *agricultura familiar*, pero en particular, los elementos que permiten la operativización de dicho concepto.

Señala los límites de tomar como principal referente el tamaño del predio o finca familiar, en un país con una elevada variabilidad ecológica. Asimismo, llama la atención sobre los cálculos existentes: por ejemplo, indica que el IV Censo Agropecuario (INEI, 2012) identificó 2,3 millones de unidades productivas agropecuarias,¹² mientras que

¹¹ De acuerdo a CEPLAN (2016) casi el 30% de la economía peruana puede catalogarse como informal, y en el caso del empleo, la cifra sube a más del 70% de trabajadores. Con cargo a una mayor discusión de las categorías, se puede afirmar preliminarmente que la gran mayoría del empleo agrícola en la pequeña agricultura, cabe dentro de la definición de empleo informal.

¹² El III Censo Agropecuario se realizó en 1994.

la Encuesta Nacional de Hogares aplicada ese mismo año reportó solo 1,8 millones de personas que declaraban tener como ocupación principal la agricultura.

Maletta (2017, p. 51) propone diferenciar a los *agricultores familiares* en cuatro grupos: unidades de infrasubsistencia (<0,5 HRC), unidades de subsistencia (0,5 - 2 HRC), unidades intermedias (2 - 5 HRC), unidades PAF excedentarias (5 - 10 HRC), pero otros autores tienen propuestas de clasificación diferentes, como se aprecia en el cuadro 3.

Sin embargo, más allá de las diferencias sobre la cuantificación exacta, sí hay consenso sobre la importancia de la agricultura familiar en varias dimensiones. Eguren señala que:

[...] la AF contribuyó al 83% de la PEA ocupada en el sector agropecuario, al 86% del valor de la producción agrícola (VPA), al 69% del valor de la producción pecuaria (VPP), representó el 99% del total de productores agropecuarios y se concentró en el 43% del total de la superficie agropecuaria. (Eguren y Pintado, 2015)

Cuadro 3. Agricultura familiar, caracterización

Tipo	N.º de UA	%
AF de subsistencia*	1.893.307	87,8
<i>AF crítica</i>	1.063.524	49,3
<i>AF no crítica</i>	829.783	38,5
AF intermedia	217.961	10,1
<i>AFI con menor potencial</i>	97.012	4,5
<i>AFI con mayor potencial</i>	120.949	5,6
AF consolidada	45.565	2,1
Total	2.156.833	100,0

* La agricultura familiar de subsistencia tiene un área de hasta 3 hectáreas.

Fuente: Tomado de Welthungerhilfe e.V. (2016).

Maletta propone la siguiente clasificación:

Cuadro 4. Pequeña agricultura familiar: fincas PAF y su tamaño (en HRC) por categorías¹³

HRC equivalentes	Denominación	Fincas PAF	%	HRC*	%	HRC/finca
< 0,5 HRC	De infrasubsistencia	614.969	28,9	144.847	4,4	0,24
0,5 - 2 HRC	De subsistencia	975.809	45,8	1.072.577	32,8	1,10
2 - 5 HRC	Intermedias	426.092	20,0	1.295.901	39,6	3,04
5 - 10 HRC	Excedentarias	112.853	5,3	758.724	23,2	6,72
Total		2.129.723	100	3.272.048	100	1,54

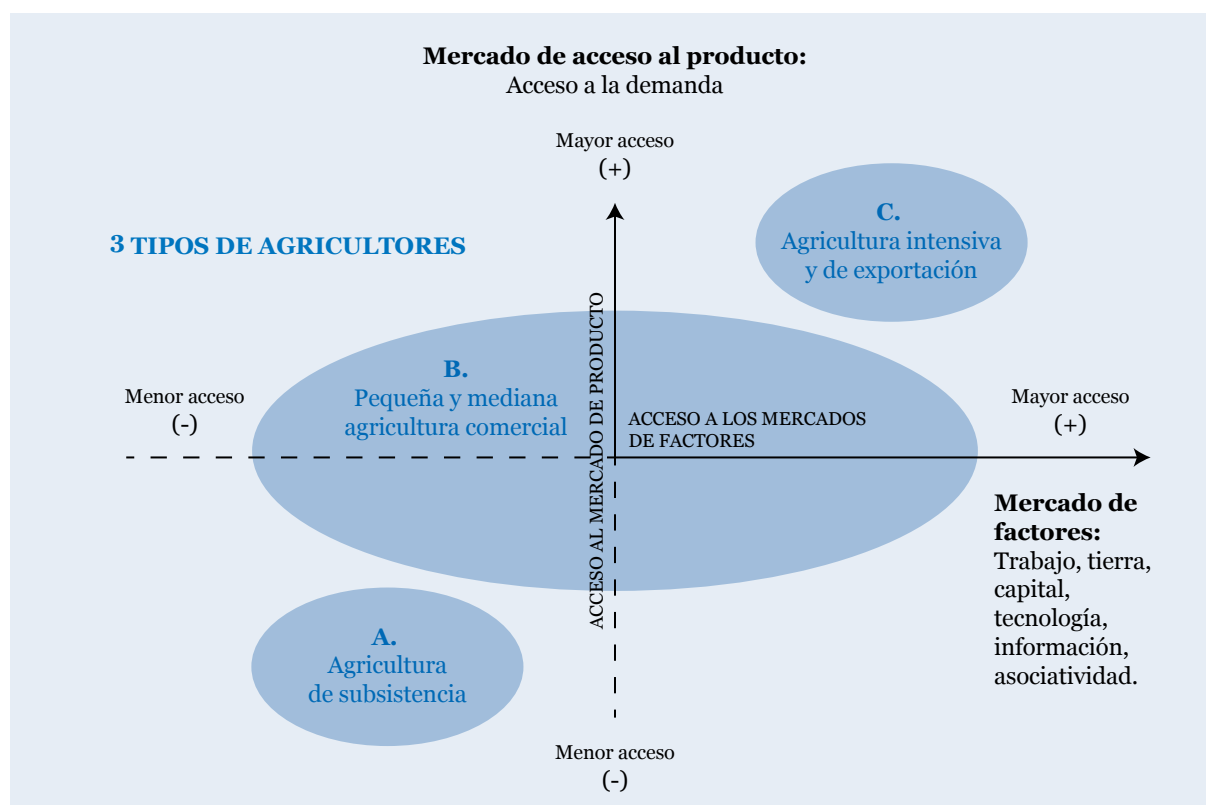
* HRC: hectáreas de riego de costa. Total de cultivos y ganado, expresados en su equivalente de tierras de riego de la costa. El ganado convertido en HRC según el área de cultivos forrajeros de la costa requeridos para su alimentación.

Fuente: Tomado de Maletta (2017, p. 74).

Pero esta variabilidad y complejidad de la agricultura pareciera no ser tomada en cuenta por el Estado. Desde el Ministerio de Agricultura, en particular en el gobierno anterior, se optó por una clasifi-

cación considerando como principal, sino única variable, la relación con el mercado, y es esa clasificación la que ha servido de base para la definición de los objetivos de las políticas:

Figura 1. Clasificación de tipos de agricultores



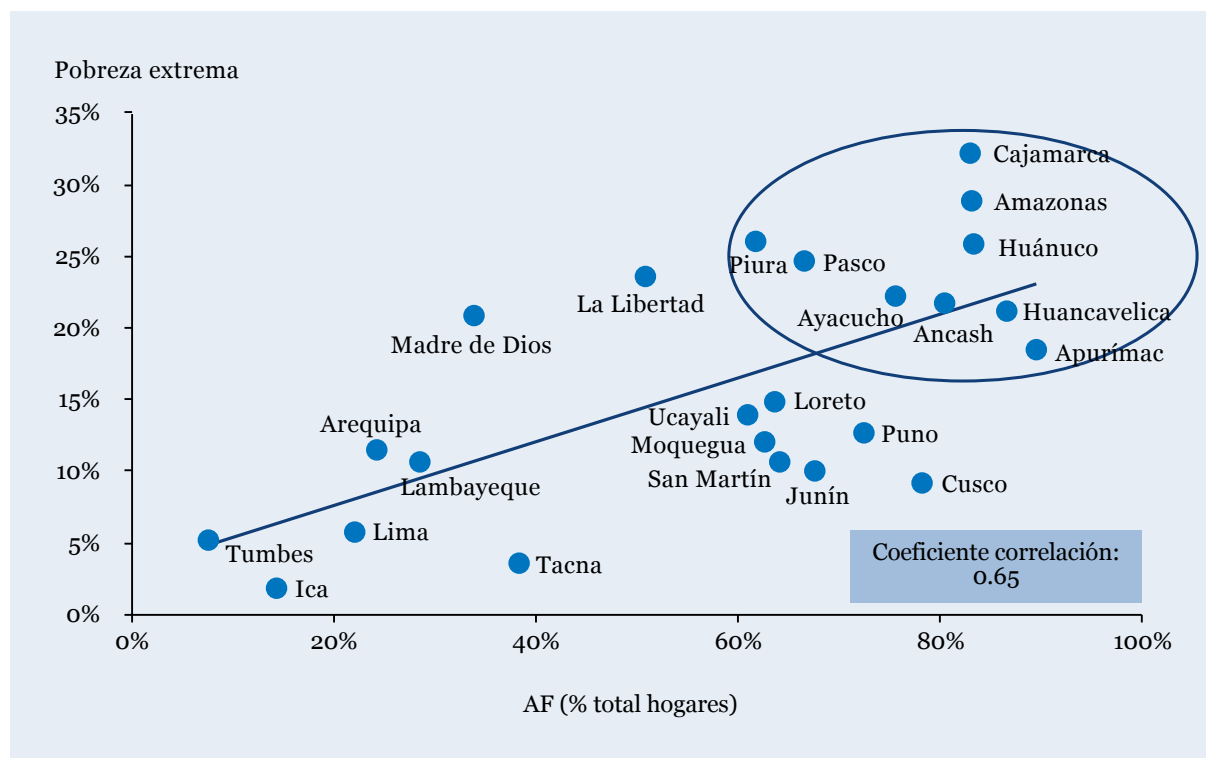
Fuente: MINAGRI.

¹³ La variabilidad ecológica hace que las productividades de las tierras varíen significativamente, por lo que la comparabilidad de estas requiere algún tipo de estandarización. El estudio de CEPES citado por Welthugerhilfe e.V. (2016) también propone una metodología de estandarización.

De acuerdo a este esquema, a los agricultores de subsistencia corresponderían programas sociales (transferencias condicionadas, donaciones de alimentos, subsidio de programas de salud, etc.), a la pequeña y mediana agricultura comercial la transferencia de fondos públicos me-

dante modalidades concursables, para el fomento de iniciativas y emprendimientos productivos, y a la agricultura intensiva y de exportación, normas orientadas a flexibilizar exigencias laborales y tributarias para fomentar su inserción competitiva en mercados globales.

Gráfico 5. Agricultura familiar y pobreza monetaria extrema, quintil bajo de ingresos, 2014



Fuente: Tomado de Welthungerhilfe e.V. (2016, p. 234), basado en la ENAHO 2014.

En medio de este debate, la evidencia muestra una correlación significativa entre predominancia de la agricultura familiar, la ruralidad en algunos territorios y la pobreza.¹⁴ El gráfico 5 muestra claramente que en territorios con mayor número de hogares que se dedican a la agricultura familiar, el porcentaje de hogares pobres es significativamente alto. En el estudio citado, esta correlación se repite en el análisis de varios indicadores rela-

cionados a la pobreza (IDH, desnutrición infantil, etc.).

Maletta identifica 24 tipos de agricultores familiares, distribuidos en 53 microrregiones, y establece que alrededor del 70% de unidades productivas tienen un nivel tecnológico «relativamente bajo» (Maletta, 2017, p. 76). Fuera de esta característica al parecer ampliamente compartida, la variabilidad de la pequeña agricultura familiar peruana cubre un amplio espectro de tipos de familias productoras, con distintos niveles de especialización,

¹⁴ A estos elementos habría que añadir la condición étnica. En la sierra, la mayoría de los pequeños agricultores habla quechua o aymara; en la amazonia hay una significativa presencia también de quechuas y aymaras migrantes, junto a pueblos originarios que hablan 43 idiomas.

desde productores de valles interandinos que manejan cédulas de cultivo amplias, hasta pequeños productores especializados, como los productores de café o cacao en los valles tropicales de la vertiente oriental de los andes y el trópico seco del norte, los productores de banano en la costa norte, los productores de arroz en la costa, el norte y el oriente amazónico, o los pastores de puna especializados en la crianza de camélidos y ovinos, ubicados por encima de los 3.800 msnm en los Andes.

1.3.4 La perspectiva de la CCP

Si el estudio de Maletta propone que las estrategias y particularidades de la pequeña agricultura familiar, son extremadamente variables, la opinión de los dirigentes de la Confederación Campesina del Perú y de algunas de sus bases brinda información cualitativa sobre el territorio y la diversidad de condiciones ecológicas que juegan un rol fundamental en la configuración de estas.

El territorio es un espacio geográfico socialmente construido. Son las interacciones entre grupos humanos con un entorno ecológico lo que establecen los límites de un territorio. En estas interacciones, en el caso de los Andes, las cuencas juegan un papel relevante: el acceso y los derechos adquiridos sobre el agua, definen la posición e incluso las relaciones entre diversos grupos sociales. Sin embargo, no siempre las cuencas son, en sí mismas, unidades de referencia. No siempre corresponde una continuidad o una lógica de intercambio entre los distintos grupos humanos —y sus economías— que

se asientan y desarrollan a lo largo de los cursos de agua que las constituyen.

Sobre ese territorio, las familias campesinas han construido socioagroecosistemas. En los Andes¹⁵ y, en general, en los ámbitos rurales en el país, predomina la pequeña agricultura familiar, y en algunos casos, las economías campesinas. Las mismas se desarrollan en determinadas condiciones de acceso a recursos como la tierra, el agua, las pasturas, así como a mercados de bienes y servicios, sea como consumidores o proveedores.

La pequeña agricultura familiar se caracteriza por su multifuncionalidad y pluriactividad. Es decir, la actividad productiva cumple diversas funciones (producción de alimentos, de insumos, de bienes para el mercado) y la fuerza de trabajo no se especializa en la agricultura, sino que junto a esta desarrolla diversas actividades, dentro de su territorio, o en mercados de trabajo urbanos o costeros, o en la zona de selva.

La diversidad ecológica y la pendiente de los Andes, además, impone límites técnicos a las producciones, lo que a lo largo de los años ha permitido desarrollar multiplicidad de sistemas de cultivo, sistemas de crianza y combinaciones de ambos, además de actividades artesanales, como un esfuerzo adaptativo, tanto tecnológico y organizativo de las familias productoras.

¹⁵ Se ha priorizado la discusión sobre la situación de la agricultura andina, en tanto en este ámbito se ubican las principales bases de la Confederación Campesina del Perú, organización a la que va dirigido el presente estudio.

Adicionalmente, la relación con el mercado ha jugado también un papel preponderante en esos procesos de adaptación y cambio.

Las economías regionales y su vinculación y el rol que juegan en la economía nacional son otros dos elementos necesarios de ser considerados. El vínculo con la economía regional y/o nacional se da a través en algunos casos a través de los mercados de fuerza de trabajo, en otros a través de la comercialización de los productos agrícolas o pecuarios y también a través de una combinación de ambos. Como ya indicamos, en algunos lugares se ha llegado a desarrollar cierta especialización en base a la cual se han construido cadenas productivas significativas: el caso de la lana de ovinos y fibra de camélidos en la región sur, las cadenas de lácteos también en el sur y en el norte, etc.

Como indicamos, las estrategias económicas de las familias campesinas incluyen una diversidad de actividades agropecuarias y no agropecuarias. Las decisiones de asignación de su principal recurso, la fuerza de trabajo, obedece a su conocimiento de las oportunidades existentes y al cálculo de los beneficios potenciales, que no siempre son de naturaleza monetaria, sino que incluyen la atención de necesidades alimentarias, el cumplimiento de obligaciones con otras familias y/o comunidades, que a su vez le garantizan a futuro el acceso a diversos recursos.

Las familias combinan la asignación de la fuerza de trabajo a diversas tareas, que van mucho más allá de la labor agro-

pecuaria, e incluyen ciclos de migración estacional para acceder a mercados de trabajo diferenciados. Asimismo, existen relaciones jerárquicas, entre distintos tipos de productores (agricultores, propietarios de animales y pasturas, pastores, etc. que no siempre son visibles o tomadas en cuenta).

En este marco se despliegan cambios e innovaciones tecnológicos en las crianzas y producciones agrícolas, algunos desarrollados autónomamente por las familias, otros incentivadas por proyectos públicos y privados. Uso de semillas mejoradas y nuevas variedades, nuevos productos agrícolas y ganaderos, fertilizantes, introducción de nuevas prácticas de manejo de la sanidad y alimentación animal, etc.

Este complejo escenario dificulta la definición de políticas. Si la ubicación de las familias comprende un extenso espacio que va desde las estancias altoandinas hasta ciudades intermedias serranas, y ciudades costeras, se plantean entonces preguntas claves. ¿Dónde se toman las decisiones? ¿Quiénes son los interlocutores adecuados para negociar procesos de cambio tecnológico o condiciones de implementación de proyectos o políticas?

Las aproximaciones desde las políticas públicas, e incluso desde los proyectos de desarrollo, no siempre logran incorporar esta complejidad. Se diseñan intervenciones especializadas cuando la mayoría de familias maneja varias producciones; se priorizan iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de comercialización

de un producto o un derivado, cuando los productos que comercian las familias carteras de productos y derivados,¹⁶ se enfocan en la comercialización monetaria, cuando las familias participan de varios circuitos, tanto monetarios como no monetarios, donde además de las consideraciones de mercado influyen también obligaciones de reciprocidad, sistemas de alianzas políticas y sociales, lazos de compadrazgo, etc.

Finalmente, aspectos como los servicios ambientales que brindan las familias campesinas, en particular de las zonas de cabecera de cuenca que permiten la conservación de bofedales, fuentes de agua, paisaje, etc., tampoco están suficientemente considerados en la discusión de las políticas.

¹⁶ Por ejemplo, en el caso de los camélidos, el Estado presta especial atención a la producción de fibra, pero las familias producen y comercian además cuero, piel, carne, animales en pie y otros derivados (charqui, sogas, mantas, etc.).

Es necesario considerar también que la imagen de condiciones de aislamiento y vinculación marginal al mercado de las familias campesinas no es real. No lo fue en el pasado, pues, por ejemplo, las punas altoandinas se vincularon con el mercado internacional de lanas desde una etapa muy temprana de la República, y la expansión vial y comercial de décadas recientes está intensificando los intercambios, aun cuando no permiten revertir (aún) las condiciones de pobreza y marginación, expresadas principalmente en una pobre dotación de servicios y bienes públicos.

La diversidad de estrategias mencionada tiene a la base los limitados retornos económicos y energéticos que provee la actividad agropecuaria, así como la incertidumbre asociada a las condiciones ambientales y a los ciclos económicos. Estas limitaciones estructurales no permiten,





salvo excepcionalmente, la asignación exclusiva y especializada de fuerza de trabajo a una sola actividad, y por ende, limitan las posibilidades de especialización e innovación tecnológica. Este factor es poco considerado en el diseño de las intervenciones que buscan promover innovaciones en el campo.

Para ilustrar la variabilidad de escenarios, proponemos una descripción esquemática de dos tipos de comunidades: aquellas dedicadas exclusivamente a la actividad pastoril, que viven y producen de manera permanente en las zonas de altura, manejan hatos mixtos, con preeminencia de poblaciones de camélidos domésticos y ovinos desde el centro y hacia el sur del país; y otras asentadas en valles interandinos que han desarrollado diversos mecanismos de acceso a las pasturas de altura, generalmente estacionales, que les permiten resolver la alimentación de su ganado complementando el uso de

pastos cultivados en pequeñas extensiones con el barbecho posterior a las cosechas y el uso de pasturas naturales de las alturas. Estas familias también manejan hatos mixtos, pero hay una mayor proporción de vacunos en la composición del hato familiar. Los camélidos domésticos suelen ser poco relevantes.

Suele ser habitual que un número reducido de familias de la comunidad, que son reconocidos como pastores, tenga una residencia más permanente en las zonas altas, y desarrolle diversos tipos de acuerdo con las familias de agricultores para el manejo del ganado, que les permite remunerar su trabajo en alimentos o contraprestaciones.

No siempre es posible diferenciar a estas familias de pastores, cuya referencia identitaria son las comunidades de quebrada, de las familias de comunidades pastoriles. Los elementos de diferencia-

ción más relevantes probablemente estén relacionados a los derechos sobre los territorios que usan y su condición social. Las familias de pastores, en especial en la sierra sur, se reconocen como estancieros y tienen definidos sus derechos sobre la tierra, mientras que es habitual que los pastores sean descritos como *empleados* de los comuneros de valle.

En función de la ubicación social y a los derechos detentados, se organiza el entramado de obligaciones económicas, donde juega un papel central el intercambio. Aquí también reviste características diferentes el intercambio intrafamiliar, los intercambios intracomunales y los intercambios entre miembros de comunidades diferentes

Es necesario considerar también que los Andes están expuestos a ciclos de variabilidad climática extrema (friajes, heladas, lluvias intensas) lo que en un contexto de economías de subsistencia y pobreza extrema, hace que las familias estén en una situación de alta vulnerabilidad, dado que sus posibilidades de ahorro y capitalización son muy limitadas.

Frente a esta situación, no existe una práctica ni políticas sistemáticas de prevención. El Estado tiene una limitada capacidad de atención posterior a los eventos, que tiende a reproducir prácticas asistenciales y refuerza relaciones clientelares.

Este conjunto de condiciones y dinámicas no es suficientemente considerado por el Estado en sus políticas, que suelen

privilegiar la promoción de la intensificación de una línea de producto. Como resultado, se fomentan que un pequeño sector de las familias campesinas, con condiciones para adaptarse a la oferta de bienes y servicios, así como a las condiciones propugnadas por la iniciativa estatal, se posicionen como interlocutor privilegiado para la obtención de recursos y beneficios.

Es necesario comprender que la propia estructura de las estrategias familiares bloquea la incorporación natural de todas las familias a las propuestas del Estado. La debilidad institucional y el limitado desarrollo del mercado plantean también serias barreras, en especial en el corto plazo, para lograr una difusión amplia de los beneficios económicos fomentados.

No existe evidencia suficiente como para valorar el impacto que las iniciativas del Estado han tenido y tienen en los procesos de diferenciación en el campo, que se expresan en dinámicas de acumulación por un lado, e incremento del empobrecimiento por el otro, en las familias campesinas. Es probable que las oportunidades de financiamiento desde el sector público sobre las actividades agropecuarias se añadan como un factor más en las disputas por el acceso y control de otros recursos como los territorios, las pasturas y el agua.

Se suele perder de vista que, producto de los procesos de adaptación y cambio implementados por las familias campesinas, en cada zona existe una historia de acumulaciones de recursos y poder que es-

tablecen las condiciones de acceso a los recursos de los grupos sociales y las familias.

Por ello, el análisis de los agroecosistemas es un elemento relevante para comprender las lógicas y estrategias económicas de las familias. Sus intereses son una pista clave para explicar el funcionamiento de las distintas formas de articulación social y el funcionamiento de la institucionalidad local, y deberían ser la base para la formulación de políticas.

Es necesario también considerar que la institucionalidad tiene varias dimensiones. Se refiere, por un lado, a la organización del poder formal (estatal) y, por otro, a las reglas y formas de articulación de las sociedades locales, a las formas tradicionales de articulación del poder a nivel local-regional y a sus vínculos con las dinámicas nacionales.

Las formas tradicionales de articulación del poder a nivel local se expresan a través de las diversas formas de organización comunal, e incluso en la configuración de la representación política formal. Del mismo modo, se da también un proceso inverso, es decir, el acceso al poder permite a su vez rearticular las estructuras tradicionales de poder, e incluso influye en la reinención del universo discursivo en las comunidades.

Las estructuras institucionales generan sistemas de incentivos para la acción. No basta constatar su existencia, funcionamiento y representatividad. Es

necesario situarlas en perspectiva, ver su desarrollo a lo largo del tiempo, sus posibilidades y sus límites de acción.

Un ejemplo son los sistemas de derechos sobre tierras y territorios. Más allá del marco normativo formal que suele reconocer solo territorios comunales, las familias y comunidades han construido y reconstruyen permanentemente un sistema que asigna derechos diferenciados sobre los pastos, que entrecruza derechos comunales, derechos de uso transmisibles de manera hereditaria, intercambios temporales y permanentes de derechos sobre pasturas, bosques y tierras de cultivo dentro de grupos familiares, que entrecruzan intercambios intra y extra comunales.

La normatividad estatal y la institucionalidad pública tienen limitadas capacidades y conocimientos para resolver muchas de estas situaciones que se reproducen y modifican de generación en generación.

Esta diversidad de formas de acceso, ocupación y gestión de territorios complejiza el tema de los derechos de propiedad. No se trata entonces solo de títulos, sino de cómo lograr formalizar y dar seguridad jurídica a estos sistemas de derechos. La situación se complejiza en un contexto de incremento de la población humana, de la población de animales, la fragmentación de la propiedad de la tierra y presiones desde el mercado y la política para una mayor intensificación de la producción.

En el caso de otras condiciones ecológicas, como en Piura en la costa norte, aun cuando se dan procesos de especialización productiva y vinculación a mercados dinámicos, también comparten algunas características señaladas para las familias campesinas andinas. Por ejemplo, en el caso de la producción de banano, convencional y orgánico (que realizan pequeños productores y también grandes instalaciones agroindustriales), esta coexiste con la producción de arroz que es realizada por pequeños productores, y la de uva está a cargo de unidades agroindustriales empresariales.

Estos sistemas productivos especializados, monoprodutores, han desplazado la producción de alimentos y crianzas. Los hatos de ovinos y caprinos son marginales. Por ende, los pequeños productores dependen principalmente de los ingresos monetarios, sea por la venta de sus productos, o la venta de fuerza de trabajo, para garantizar el acceso de sus familias a los alimentos y a bienes y servicios.

La literatura indica que en un escenario de especialización monoprodutiva, se pone en riesgo la seguridad alimentaria de los productores, pues la dependencia del ingreso monetario tiene un margen de incertidumbre asociada a la evolución de precios internacionales de sus productos. Incluso, en el caso del arroz, este es destinado principalmente a la comercialización, y la cadena productiva hace dependientes a los productores de los molinos como clientes de su producción.

La intensa vinculación a mercados de trabajo, que involucra a todos los integrantes de las familias (los hombres en la producción de banano, las mujeres vinculadas a mercados estacionales, por ejemplo, de la uva, los/as hijos/as también vendiendo su fuerza de trabajo en alguna cadena productiva) permite, como ocurre en otras zonas agroindustriales, que exista empleo e ingresos monetarios. Pero se mantienen otras brechas. Además de la desprotección de derechos laborales, en la zona existen grandes brechas de infraestructura, y de cobertura y calidad de los servicios, por ejemplo de educación y salud. Ello se da pese a la cercanía de la zona con grandes centros urbanos y ejes viales.

Pero en el mismo departamento también hay una zona de sierra, insuficientemente conocida en el país. Este territorio y su población son atípicos. Contrastan no solo con la imagen corriente que tenemos del norte del país —un escenario desértico costero— sino que tampoco le corresponde la imagen andina típica, construida a partir de referencias más difundidas respecto del centro y sur andinos.

Su cercanía con la zona ecuatorial, la relativa baja altitud de sus montañas que permite el paso de las nubes desde la Amazonía y la influencia de la contracorriente del Niño han permitido configurar un escenario ecológico peculiar radicalmente diferente del resto de los Andes peruanos, y que encuentran similitudes solo en las zonas conocidas como montaña o selva alta.

En ese territorio, el sistema de haciendas conformado en la colonia introdujo la crianza de ovinos, vacunos, caprinos, y desplazó totalmente a las poblaciones originarias de camélidos andinos. Las haciendas mantuvieron sus características hasta bien entrado el siglo XX: la preeminencia de los sistemas de crianza que aprovechaban la existencia de invernadas y los recursos forrajeros del bosque seco, combinada con la extracción de excedentes a partir de la explotación gratuita de la mano de obra de los colonos o yanaconas, y una especialización en la producción de caña de azúcar y sus derivados —dulce (chancaca) y primera (aguardiente)— que hasta ahora siguen jugando un importante papel en los intercambios comerciales, además de cultivos de pan llevar.

La permanencia del sistema de las haciendas revela una lógica económica fundamentalmente extractiva —característica común con las haciendas del resto de la sierra— que contrasta con los esfuerzos modernizadores impulsados en el agro costeño. A la larga, esta lógica preci-

pitaría la crisis y posterior disolución de las haciendas, proceso que se inició bastante temprano, alrededor de los años 40 del siglo XX (Apel, 1996).

En la actualidad, en la zona de *bosque seco* (hasta los 1500 msnm) existen sistemas de riego que permiten el cultivo de arroz, frutales, camote y yuca. Casi no existen invernadas, utilizándose los recursos forrajeros de las laderas para la crianza de ganado (caprino y vacuno). En esta época las familias campesinas también cultivan maíz y leguminosas. En la selva alta predomina el cultivo de maíz, trigo, arveja; mientras en las tierras bajo riego encontramos café, caña de azúcar, frutales, además de yuca, plátano.

Los sistemas de riego permiten también el mantenimiento de *invernadas* para el ganado vacuno. Finalmente, en la zona de páramo, a partir de los 3000 metros de altura, predomina el cultivo de ocas, cebada, trigo, papa, y entre las crianzas, la importancia del ganado vacuno es menor a la de los ovinos y otros.

Apel (1996) y Huber (1995) afirman que en las estrategias de las familias campesinas de la zona no tienen relevancia el control vertical de pisos ecológicos (modelo más extendido en otras zonas del ande) predominando lógicas de concentración de parcelas en torno a la vivienda familiar, y no consideran relevante las formas de cooperación para la producción. Las formas cooperativas, que se denominan *préstamo de fuerzas*, se dan más por la débil integración al mercado, que no ha permitido la salarización de las relaciones de trabajo. Estas formas de cooperación son débiles y no están garantizadas, lo que tiñe con un alto grado de incertidumbre los arreglos entre las familias.

Sin embargo, información recogida por el autor para otro trabajo sugiere que sí existen, por lo menos en ciertas zonas y entre algunas categorías de productores, prácticas de uso de diversos pisos ecológicos bajo distintas modalidades de apropiación. Estas referencias podrían estar mostrando una tendencia a diver-

sificación y acumulación, a partir de familias de la zona intermedia (cafetalera) que estarían avanzando preferentemente hacia las partes más bajas.

Este nuevo patrón de comportamiento podría estar siendo inducido también por las mejoras que se han dado en los últimos años en la infraestructura vial, que permite una integración más fluida entre la zona media y baja de la sierra. Este último ejemplo nos lleva a la necesidad de considerar las políticas de fomento de la infraestructura también como un factor clave para el desarrollo del agro.

Lo señalado hasta aquí ilustra la variabilidad estrategias productivas y tipos de familias de productores, que Maletta propone a partir del análisis estadístico, y que los testimonios de los líderes ilustran desde su experiencia. En la discusión de las políticas agrarias no encontramos un esfuerzo sistemático por incorporar estos aspectos y las necesidades específicas que plantean.

2. El presupuesto para la agricultura

El presupuesto público es el mejor indicador de las prioridades de las políticas públicas. En el caso de Perú, a las dificultades para la cuantificación precisa de los agricultores familiares se suma la dificultad para establecer cuánto invierte el Estado peruano en la agricultura familiar.

El Grupo Propuesta Ciudadana, en su *Reporte 10* (Cornejo y Baca, 2017), define operacionalmente que considera «presupuesto para la pequeña agricultura a los montos del presupuesto público que se destinan a proyectos y actividades en beneficio de los pequeños productores a nivel nacional, y que son ejecutados por unidades operadoras de los tres niveles de gobierno. La cifra la obtenemos al descontar de los montos presupuestales de la Función Agropecuaria los montos asignados a cinco proyectos especiales (PE) a cargo de igual número de gobiernos regionales, por considerar que los beneficiarios son medianos y grandes productores. Los proyectos son: PE Chinecas (Áncash), PE

Majes-Siguas (Arequipa), PE Chavimochic (La Libertad), PE Olmos-Tinajones (Lambayeque) y PE Chira-Piura (Piura).

Es necesario precisar que el presupuesto del Estado peruano diferencia el presupuesto del sector agricultura —entendiendo como tal al presupuesto del Ministerio de Agricultura y Riego—¹⁷ del presupuesto de la función agropecuaria, que además del presupuesto del Ministerio incluye al presupuesto de los gobiernos subnacionales (regionales y municipales).

En la definición propuesta por el GPC pareciera que consideran el íntegro del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Riego como asignado a la agricultura familiar.

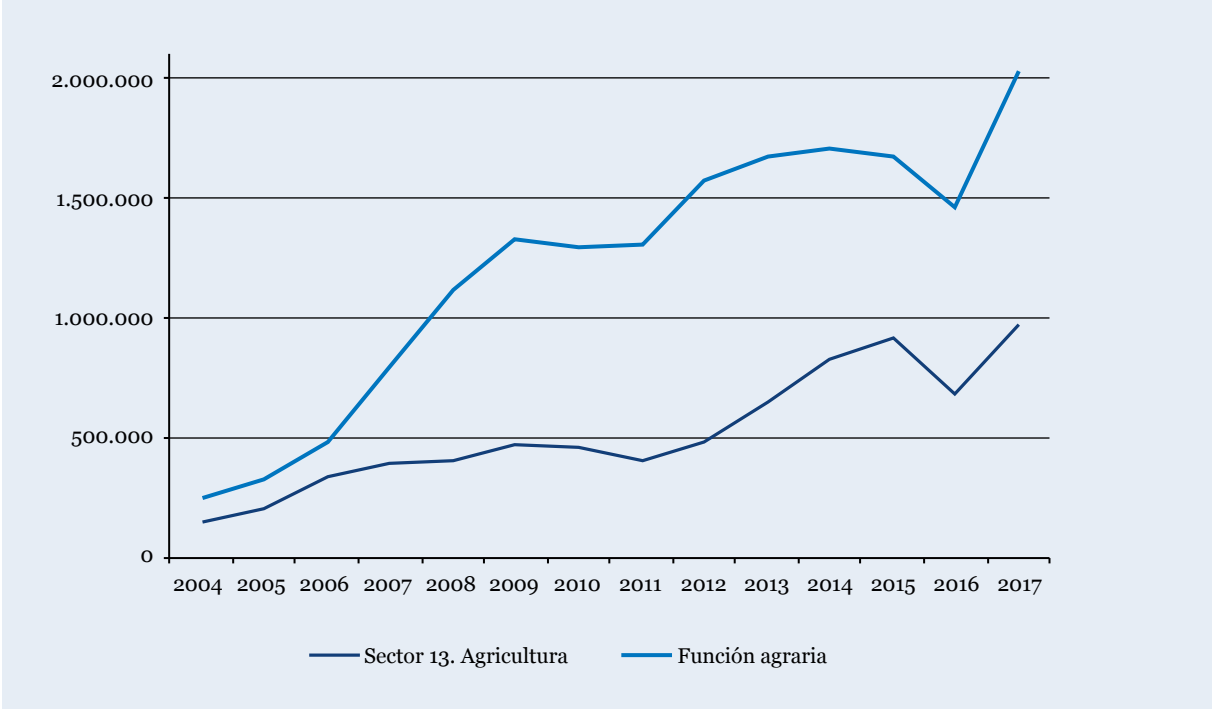
Para fines del presente estudio, no hemos seguido esa diferenciación y consideramos el íntegro del presupuesto, tan-

¹⁷ El cambio de nombre de Ministerio de Agricultura a Ministerio de Agricultura y Riego se dio en el gobierno de Ollanta Humala.

to del sector agrario como de la función agraria, pues los montos para proyectos específicos resultan marginales respecto del total.

La primera constatación es que el presupuesto, tanto para el sector como para la función agraria, ha tenido un incremento continuo en el período 2004-2017.

Gráfico 6. Evolución del presupuesto del sector agricultura y la función agraria, en dólares



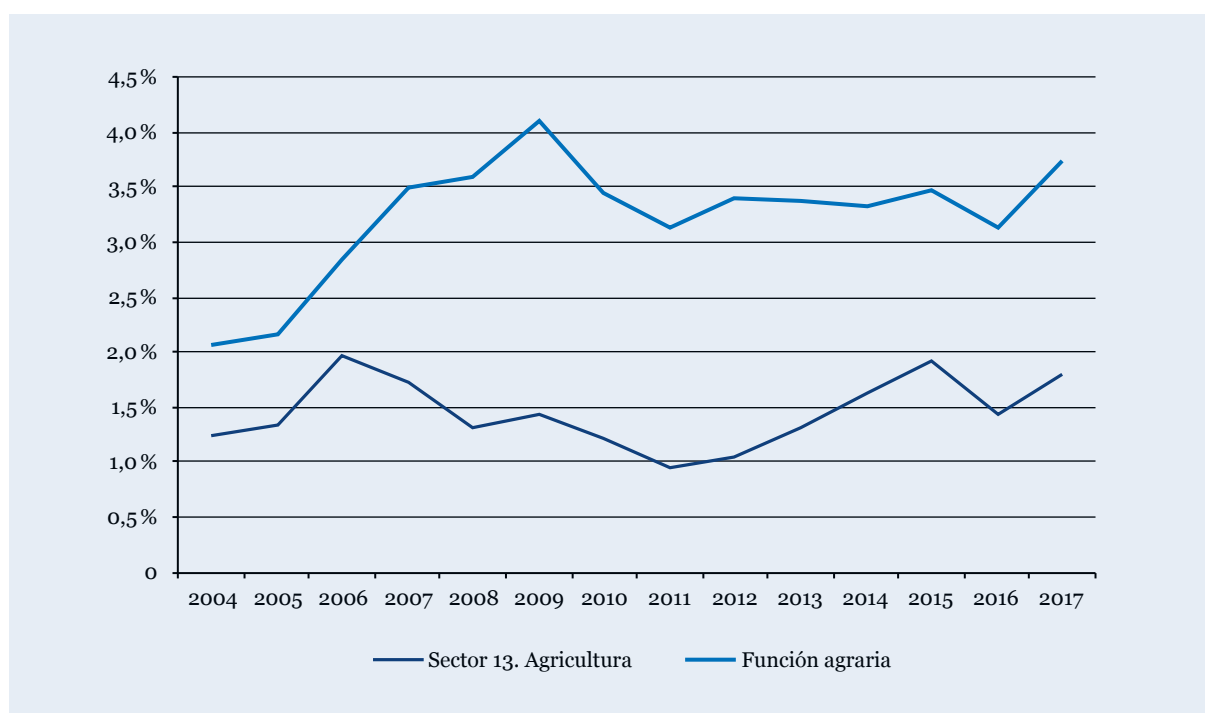
Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

Ese incremento ha correspondido al incremento general de la disponibilidad de fondos del estado peruano, lograda por el crecimiento de la economía en el mismo período.

Al analizar la participación porcentual del presupuesto para el sector

agricultura y la función agraria en el total del presupuesto nacional, observamos que la función agraria llega a casi duplicar su participación en el período estudiado, mientras que el incremento del presupuesto del sector es más modesto e incluso disminuye en algunos períodos.

Gráfico 7. Participación del sector agricultura y la función agraria en el presupuesto nacional, en porcentajes

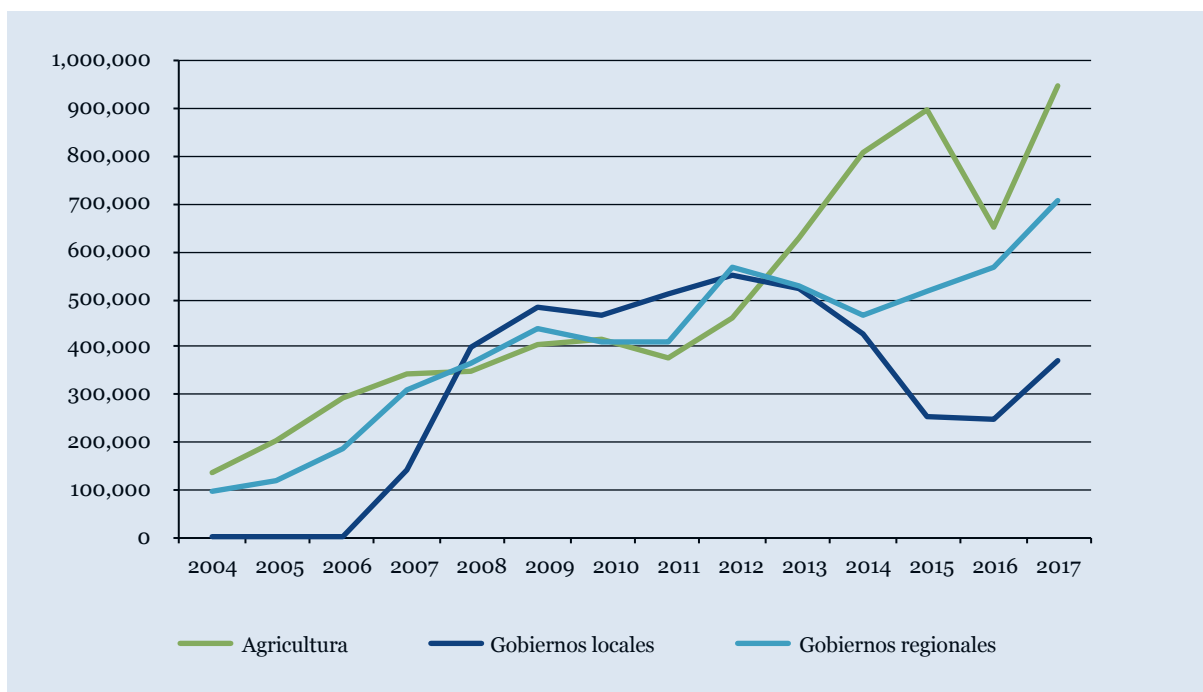


Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

Como indicamos, la función agraria incluye el presupuesto asignado a los gobiernos subnacionales. Se aprecia que el presupuesto de los tres niveles se ha incrementado en el período de estudio, pero hay un claro cambio en la distribución de los montos. Mientras al inicio del período que corresponde también al inicio de la instalación de los gobiernos regionales,

la diferencia entre los montos globales no es muy significativa. Incluso en el período 2007-2011 (que corresponde al gobierno del APRA) los gobiernos subnacionales llegan a superar presupuestalmente al sector. En el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) y el actual, el presupuesto del sector supera largamente a los presupuestos de los gobiernos subnacionales.

Gráfico 8. Participación del sector agricultura y gobiernos subnacionales en el presupuesto de la función agraria, en dólares

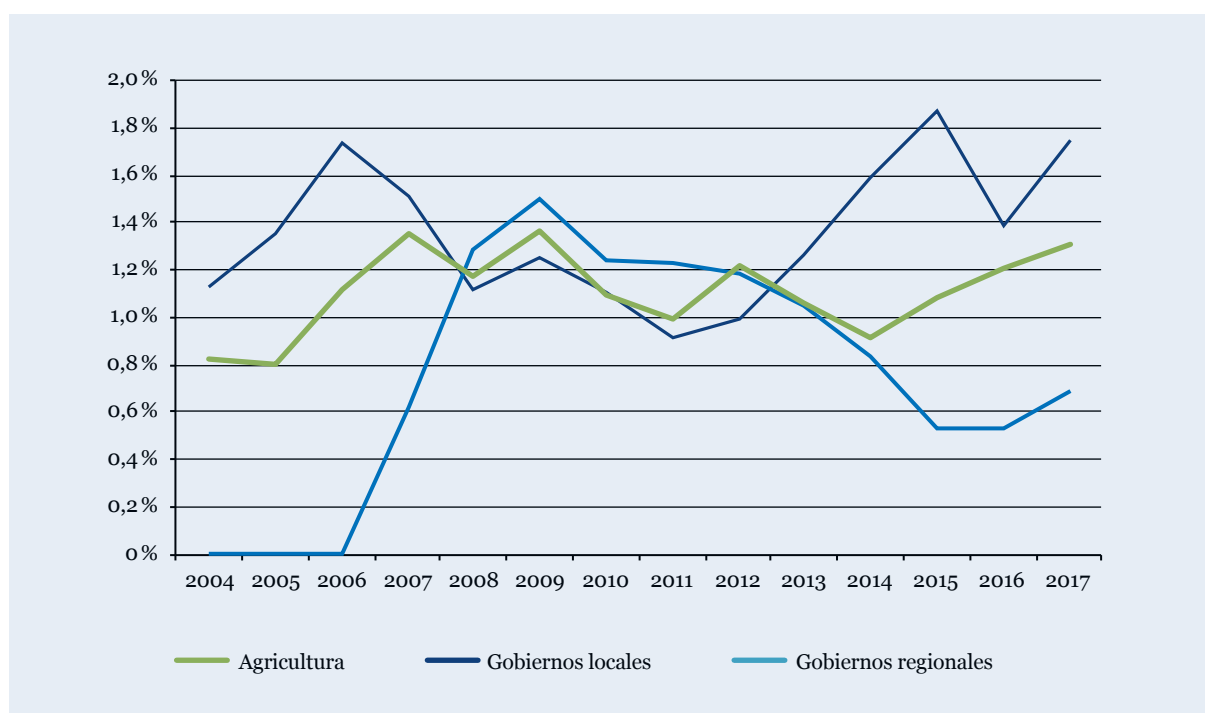


Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

La comparación de la participación porcentual de los tres niveles de gobierno en el presupuesto de la función agraria confirma ello, aunque relativiza la percepción de incremento del presupuesto del sector: la participación del sector se incrementa de cerca de 1,2% a cerca de 1,8%, con una caída incluso a menos de 1% en el período en que mayor presupuesto tienen los gobiernos subnacionales.

Quienes más incrementan su participación, en ese mismo período de tiempo, son los gobiernos locales, que no tienen expresamente un área orientada a políticas agrarias, como sí tienen los gobiernos regionales, que cuentan con direcciones regionales agrarias. Las municipalidades cuentan generalmente con gerencias de desarrollo económico.

Gráfico 9. Participación porcentual del sector agricultura y gobiernos subnacionales en el presupuesto de la función agraria, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

La concentración presupuestal en el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) ocurrida en el gobierno de Ollanta Humala ha merecido críticas por favorecer el centralismo en el gasto, contrario al ánimo y demandas descentralistas existentes en el país.

Pero un incremento del gasto en unidades administrativas que no siempre cuentan con capacidades y equipos técnicos especializados, como suele ocurrir con las municipalidades, en particular las de distritos pequeños, tiene el efecto negativo de dispersar el gasto y tornarlo ineficiente. Aunque la implementación de proyectos sí puede proyectar la imagen de

estar atendiendo demandas y necesidades concretas de la ciudadanía.

El MINAGRI organiza el presupuesto sectorial (y el gasto del mismo) a través de pliegos, que corresponden a entidades que, si bien están adscritas y son dependientes jerárquicamente del Ministerio, tienen autonomía en su funcionamiento.

Los pliegos son un indicativo de las prioridades del Ministerio, pero también de la existencia de entidades más (o menos) institucionalizadas. Dentro del presupuesto, para el período de estudio, encontramos los siguientes pliegos:

Cuadro 5. Pliegos en el sector agrario

Ministerio de Agricultura y Riego
Servicio Nacional De Sanidad Agraria (SENASA)
Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS)
Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)
Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA)
Instituto Nacional de Desarrollo
Autoridad Nacional del Agua (ANA)
Sierra y Selva Exportadora
Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIEA)

Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

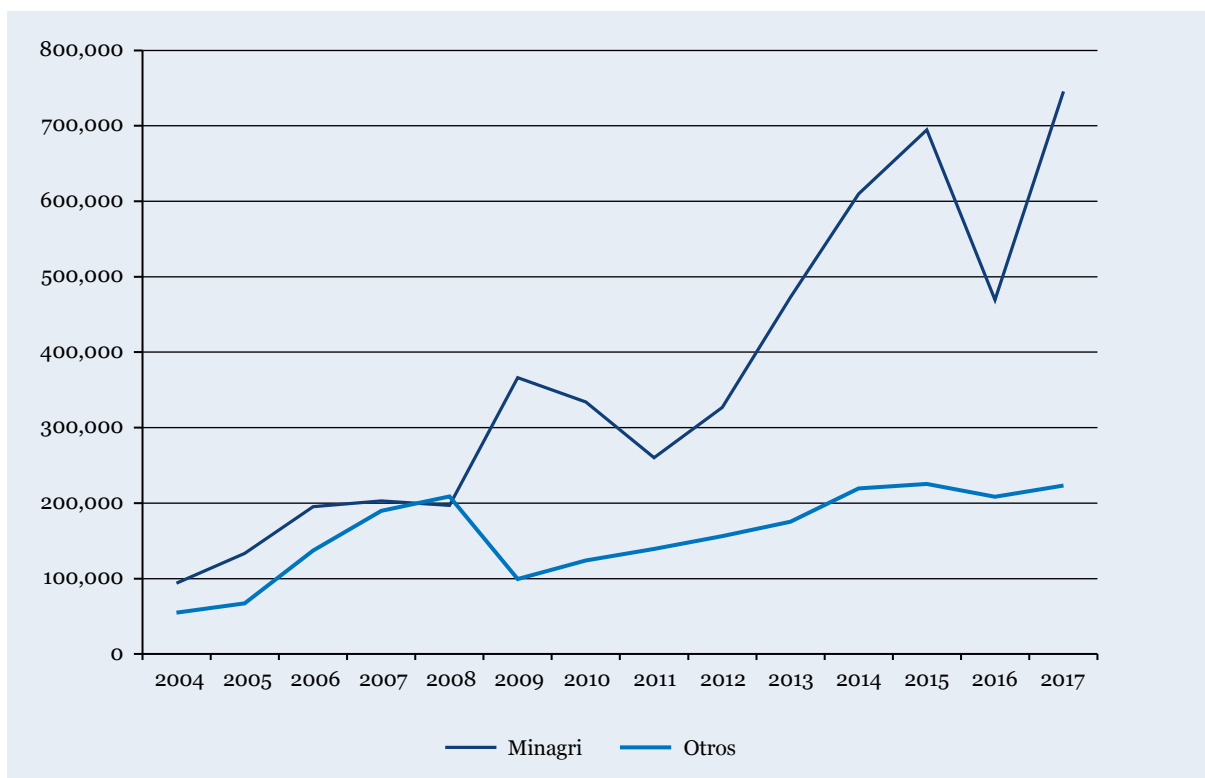
Algunos de ellos, como el CONACS, desaparecieron (lo que es un indicativo de la poca importancia que el sector da a los pastores de puna, que son los productores especializados en la crianza de camélidos domésticos (llamas y alpacas) y el manejo de camélidos silvestres (vicuñas, principalmente).

La incorporación del INADE, dentro del pliego del MINAGRI, fue un paso en su proceso de disolución. Y la transformación del INRENA en el SERFOR expresa un esfuerzo de reforma de la gestión de los recursos naturales, en particular de los bosques.

Pero las instituciones que se mantienen son el SENASA y el INIA. La primera, encargada de los aspectos de sanidad, tanto animal como vegetal, tiene un peso institucional propio. El INIA ha pasado por varios intentos de reforma, que han incluido cambios de nombre, pero no logra consolidarse como la institución líder de los procesos de innovación tecnológica.

Si consideramos que este es uno de los principales déficit de los productores agrarios, podemos apreciar la magnitud de los retos del sector.

Gráfico 10. Presupuesto sectorial por pliego, en dólares

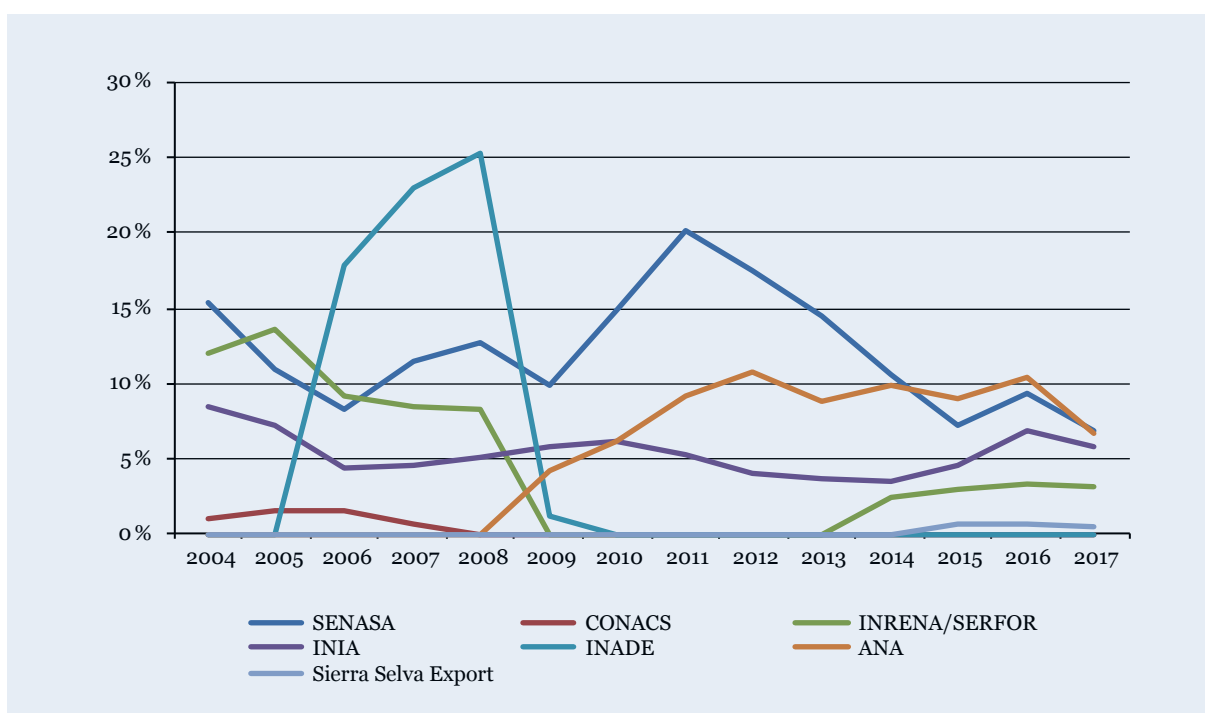


Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

Salta a la vista que el propio MINAGRI, como pliego, tiene la principal participación en el presupuesto sectorial y que,

en el período de estudio, la diferencia de presupuesto con los otros pliegos se ha incrementado significativamente.

Gráfico 11. Participación en el presupuesto sectorial por pliego, sin MINAGRI



Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

Una aproximación más detallada del presupuesto de los pliegos confirma la importancia de entidades como el SENASA, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), y del INIA. La primera y la última son entidades antiguas con una institucionalidad asentada dentro del MINAGRI y, por lo mismo, su reforma en función de las necesidades de la agricultura familiar plantea retos importantes.

La Autoridad Nacional de Agua, así como el SERFOR, son entidades más bien recientes, nacidas al amparo de las reformas legales implementadas en la última década. Señalábamos antes que, más que la política agraria propiamente, eran las políticas respecto de los recursos naturales y la preocupación principal del Estado peruano. Las cifras de asignación presupuestal parecen confirmar esta afirmación.

Existen otras dos formas de organizar el presupuesto del sector. Uno es a través de las denominadas unidades ejecutoras. Estas no tienen la autonomía de los pliegos, y más bien están adscritas a alguno de ellos.

La otra es a través de los antiguamente denominados *programas*, que más recientemente fueron denominados *programas presupuestales*. Estos no necesariamente corresponden a una institución o entidad. Incluso hay algunos que son multisectoriales, pero se organizan en función del logro de objetivos.

Dada la importancia presupuestal del pliego del MINAGRI, que además concentra a las principales entidades ejecutoras, que en la práctica son las que implementan las prioridades de política del sector, presentamos a continuación su situación presupuestal.

Gráfico 12. Presupuesto de ejecutoras adscritas al pliego Agricultura, en dólares



Fuente: Elaboración propia, con datos del MEF.

Resalta que, además de los gastos de administración, las dos principales entidades ejecutoras según la disponibilidad de fondos son AGRO RURAL (que absorbió al PRONAMACHCS) y el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI).

Al comparar en términos relativos, el peso del gasto administrativo ha disminuido desde un pico de 60% del presupuesto del pliego de 2006 hasta alrededor del 15% en 2017.

Aunque el monto del presupuesto asignado al resto de las entidades ejecutoras parece importante, si consideramos que son 20 entidades, con una participación promedio de 1,05% en el presupuesto, retirando las tres grandes ejecutoras, lo que salta a la vista es la caída (hasta su cierre) de los fondos asignados para el tema de titulación de tierras y catastro,¹⁸ que iniciaron con el 18% de participación en el presupuesto. Dependiendo del período, resalta también la importancia del proyecto INCAGRO, que el 2008 llega a participar con el 5% del presupuesto, y el Programa de Compensación a la Competitividad, en los últimos cuatro años, logrando su pico más alto de participación el año 2016 (8,7%).

¹⁸ A la fecha hay un nuevo proyecto de titulación de tierras financiado por organismos multilaterales. Como señalamos, la prioridad de las políticas se orienta al aseguramiento de derechos sobre recursos, en este caso la tierra, bajo el supuesto de lograr un mercado que permita una mejor asignación de derechos sobre esta.

El presupuesto nacional asignado a la agricultura para el 2019 mantendrá la tendencia al incremento, según lo que está discutiéndose en el congreso nacional (véase Anexo 3).

Este incremento, sin embargo, no modifica la gran marginalidad del presupuesto del sector al interior del presupuesto nacional. Representa apenas el 2,98% del presupuesto nacional y el 0,62% del producto bruto nacional.

El economista Eduardo Zegarra (GRADE) en una presentación ante el mencionado Grupo de Presupuesto el 10 de octubre de 2018 analizó el desagregado. El 54,2% corresponde a programas presupuestales, es decir, S/ 2.714 millones.

Las acciones centrales tienen una participación de 5,5% del presupuesto de la función, con S/ 275 millones, mientras que las asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNOP) tienen una asignación de S/ 2.018 millones que corresponde al 40,3%.

El programa presupuestal «Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario» concentra el 60,8% de la inversión, centrando sus intervenciones en proyectos de infraestructura de riego.

El programa «Mejora de la articulación de pequeños productores al mer-

cado» tiene una participación del 18,7% del total.

Otro programa significativo es el de «Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre», que tiene una participación de 4,1% del total asignado a programas.

Si bien los recursos son limitados, algunos de estos programas representan oportunidades para las economías comunales y familiares. Tal es el caso de los proyectos orientados a siembra y cosecha del agua. Si se rescatan y actualizan prácticas y tecnologías ancestrales, estas intervenciones pueden fortalecer la soberanía y seguridad alimentaria de las comunidades y de las zonas que abastecen. Pero también pueden terminar siendo recursos mal utilizados en obras inservibles gestionadas por gobiernos corruptos.

Por otro lado, Zegarra remarca la desproporción entre estos montos y la enorme vulnerabilidad del sector agropecuario, en particular de las familias campesinas, así como la dispersión institucional que afecta seriamente la ejecución del presupuesto, observación que ya señalamos más arriba. Más críticas son aún las perspectivas de la inversión pública en las regiones. La región Junín, por ejemplo, destinará menos del 1% de su presupuesto al sector, y Puno, menos del 2%.

Un asunto particularmente relevante para la economía familiar campesina es la titulación de sus tierras. El actual gobierno reconoce que existen más de un millón seiscientos mil predios agrícolas por titular. Este déficit se busca cubrir a través de programas de titulación con financiamiento externo. Para cualquier familia campesina, en principio, contar con un título es una garantía de seguridad jurídica que incluso facilitaría el acceso al crédito.

La realidad es de hecho más compleja. Los procesos de titulación individual tienden a reforzar los procesos de disolución de las formas tradicionales de propiedad y de sociabilidad. En otras palabras, apuntan a disolver las comunidades campesinas consideradas como instituciones arcaicas. El resultado de estos procesos de privatización no será otro que una rápida reconcentración de las tierras allí donde hasta hoy predomina propiedad comunal. Esto ha sucedido repetidas veces en la historia republicana desde el inicial decreto dado por Simón Bolívar, posteriormente modificado por el mismo Libertador.

Otro componente importante de las políticas públicas es el asunto de la gestión del agua. Está en revisión la ley que rige el uso del agua. Y al respecto existe un debate abierto en el que se expresan los diversos intereses en juego en el agro.

3. Las políticas agrarias

Marc Dufumier (s. f.) propone que las políticas agrarias se definen por los objetivos que el Estado asigna a la agricultura y la asignación o dotación de medios para ello. Señala que las políticas pueden tener como objetivos el suministro de alimentos y materias primas agrícolas, el suministro de capitales por un elevado nivel de productividad, e incluso el suministro de divisas por la exportación, la absorción de mano de obra o, finalmente, de mercado para los productos industriales (en el caso de que los ingresos que obtengan los productores agrarios sean suficientes para convertirlos en consumidores activos).

Como señalamos, en Perú la agricultura familiar no ha merecido una atención especial como objeto de políticas agrarias, las que han priorizado la agroexportación.

Desde esa perspectiva, han merecido algún tipo de atención algunos grupos específicos de pequeños productores, cuyos productos se orientan al mercado internacional, como los productores de café. Pero aun en este caso, esa atención corresponde más bien a su capacidad de presión,¹⁹ antes que a una voluntad expresa del gobierno. Pero otros productores, también insertos en cadenas internacionales, como los pastores de puna, que producen fibra de alpaca, no han merecido similar atención.

¹⁹ Y a otro factor clave: los productores de café se ubican en un piso ecológico donde también se produce coca. El Estado y proyectos internacionales han priorizado la atención a estos productores como una opción de reconversión de la economía cocalera.

En los dos últimos gobiernos, el del presidente Ollanta Humala (2011-2016) y el del presidente Pedro Pablo Kuczynski Godard (2011-2018), quien fue destituido en marzo de este año y reemplazado por el vicepresidente Martín Vizcarra,²⁰ si bien la orientación general (y los vacíos) de las prioridades se ha mantenido, existe una variación de énfasis.

Durante el gobierno de Ollanta Humala se pueden identificar cuatro grandes orientaciones:

1. Se mantuvo el esquema legal orientado a favorecer a la agroexportación: regímenes tributarios y laborales especiales, para garantizar su competitividad.
2. Se promovieron iniciativas orientadas a incorporar a determinados grupos de pequeños productores a la lógica de cadenas de valor, e incluso la agroexportación, a través de dos tipos de iniciativas:
 - a. El fomento de algunos productos más vinculados a la pequeña agricultura, en particular andina, como la quinua, buscando articularla al mercado mundial.
 - b. El impulso a distintos tipos de fondos concursables, que en base al requisito de la asociatividad, financiaban iniciativas

²⁰ En el gobierno de Martín Vizcarra no ha habido cambios significativos respecto de las iniciativas impulsadas por el gobierno de su antecesor inmediato.

productivas de pequeños grupos de agricultores.

3. Se realizó una significativa inversión en programas sociales: se creó el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS) que absorbió uno de los principales programas sociales (el Fondo de Compensación Social, FONCODES), creado en el gobierno de Alberto Fujimori. Al interior de este se creó un programa especial de fomento productivo, orientado a la agricultura familiar: Haku Wiñay (se denominó así en sus inicios, pues priorizó la acción en la sierra, cuando amplió su actividad a la Amazonía, se creó una versión especial, el programa Noa Jayatay).
4. Una significativa asignación de fondos públicos para la construcción de infraestructura de riego, a través de un fondo especial, Mi Riego, en particular para la zona andina. La importancia asignada al riego en el gobierno de Humala se expresa en el cambio de nombre del Ministerio, que pasó a denominarse Ministerio de Agricultura y Riego. Dicha denominación se ha mantenido en el nuevo gobierno.

Además de estas orientaciones de política, han recibido significativas asignaciones de fondos iniciativas que podemos calificar de reactivas, pues respondieron a coyunturas específicas: una crisis sanitaria que afectó a los cultivos de café de la vertiente amazónica de los Andes fue respondida asignando un fondo de emergencia canalizado a través de

AGROBANCO,²¹ que otorgó créditos a los productores para reponer sus cultivos. De manera similar, el fenómeno conocido como heladas o friaje que afecta periódicamente a las poblaciones altoandinas, en particular de la sierra central y sur del país, recibe atención de emergencia que incluye la dotación de insumos para la producción, pero que no va más allá de ser un paliativo.

Producto del posicionamiento crítico de Ollanta Humala durante su campaña presidencial frente a las políticas vigentes entonces (año 2011) estableció un conjunto de alianzas con actores y movimientos sociales, entre ellos, organizaciones campesinas, agrarias e indígenas. Ello llevó, por ejemplo, a que una de las primeras normas aprobadas en el Congreso (en el que a inicios de su gobierno contaba con una sólida mayoría) fuera la Ley de Consulta Previa.

Pese a que, ya en el gobierno, Humala abandonaría la retórica crítica, las relaciones entre organizaciones agrarias e indígenas, organismos no gubernamentales comprometidos con el sector agrario, e incluso las delegaciones de organismos internacionales como la FAO, con altos funcionarios del gobierno, en particular del sector agricultura, y con algunos congresistas, se mantuvo.

En ese marco, iniciativas legislativas favorables a la agricultura familiar, la

²¹ El AGROBANCO fue creado el año 2001. Su orientación y diseño institucional, así como la cobertura y tipo de servicios ha sufrido varias modificaciones. A la fecha se encuentra en crisis, con una deuda que más de 700 millones de soles. Está en debate si se debe reflotar o liquidar la institución, y existe un proyecto de creación de un nuevo fondo, MIAGRO.

seguridad alimentaria, merecieron atención y fueron materia de largos procesos de debate, tanto en el espacio parlamentario, como en la sociedad civil. El año 2015 fue promulgada la ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF) 2015-2021, o la Ley de Seguridad Alimentaria.²²

Las fechas indican no solo lo largo de los procesos de debate (cuatro años), sino también las dificultades para lograr cambios significativos, a partir de la aprobación de estas, en las decisiones concretas, como la asignación de fondos públicos.

La frustración ante los intentos de reforma normativa no es una característica exclusiva del sector, sino que atraviesa al conjunto del sistema legal en el país. A la base de este problema podemos ubicar, entre varias causas, una deformación en la concepción del rol legislativo, denominada en el campo del derecho como *alienación a través de la norma*, por la cual quienes están a cargo de la labor legislativa o los ciudadanos que la demandan tienden a sobrevalorar los posibles efectos de las modificaciones normativas en los cambios deseados.

Las propuestas de elaboración o modificación de las normas, desde esta perspectiva, no buscan cumplir un principio de eficacia, es decir, el logro de sus objetivos, sino que se constituyen en un recurso más para legitimar una posición, para apoyar iniciativas que se desarrollan

a través de diversos mecanismos de negociación y trámites ante diversas instancias del Estado, etc. Los problemas originados en esta peculiar aproximación a la dimensión jurídica se agudizan por las conocidas deficiencias del Poder Judicial.

Los esfuerzos por revertir trabas estructurales existentes en la realidad a través de modificaciones normativas llevan una y otra vez a la frustración en tanto no se logra alcanzar los resultados previstos, pero además contribuyen a enmarañar el frondoso bosque legislativo existente.

Ejemplos de ello son la indefinición de derechos sobre tierras y territorios de las zonas altoandinas y amazónicas, las contradicciones en torno al régimen de propiedad de vicuñas o bosques, las presiones de sectores de productores que reclaman derechos reales plenos sobre suelo y subsuelo, como estrategia para enfrenar la presión de industrias extractivas y asegurar el acceso a la renta generada por estas, o la incapacidad de resolver reclamos por malos manejos al interior de las organizaciones de productores.

El mayor riesgo en este escenario es que sean la arbitrariedad del poder y la capacidad de acceder a él los aspectos determinantes para la resolución, en uno u otro sentido, de demandas y conflictos.

3.1. La incidencia de la crisis política y la corrupción en el sector agropecuario

Si bien el actual gobierno del Perú, presidido por Martín Vizcarra tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, señala

²² En el caso de esta última norma tuvo un destino peculiar, pues fue aprobada pero luego por una maniobra legal, nuevamente archivada.

tener como prioridades la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la institucionalidad del país, no va más allá de los aspectos jurídicos y contables de los casos de corrupción. No se analizan las raíces estructurales del problema. Una de las características de la inversión pública en los años recientes es que se ha concentrado en grandes obras de infraestructura. En el campo esto se ha plasmado en las grandes obras de irrigación que están destinadas a la agroexportación en manos de grandes empresarios. Todas las grandes obras de irrigación de las últimas décadas se concentran en la región costera del país y tienen serias denuncias de corrupción: CHAVIMOCHIC, CHINECAS, Majes-Si-huas 2, Olmos. Estas grandes obras desplazan pequeños productores y comunidades, alimentan procesos de migración permanente y estacional y aumentan el estrés hídrico en desmedro de las economías campesinas.

Por otro lado, el fortalecimiento institucional se entiende como la imple-

mentación de medidas tecnoburocráticas y centralistas, sin mayor referencia a la participación ciudadana y de las organizaciones sociales. Tras la promulgación (2002) de un conjunto de medidas que promovían la participación ciudadana a todo nivel (ministerios, gobiernos regionales, municipalidades) como parte de la llamada *transición democrática*, la implementación de estas comenzó a entramparse a mediados de la década pasada. A la fecha, en particular en el sector agricultura, prácticamente no funcionan.

3.2. De Humala a Kuczynski, de Kuczynski a Vizcarra

En una reciente intervención ante CONVEAGRO, el ministro de Agricultura reconoció «25 años de abandono de las políticas sectoriales». E inmediatamente reivindicó el carácter *provinciano* del presidente y el presidente del Consejo de Ministros. No es primera vez que se anuncia un viraje pro agro en la política peruana. De hecho, tal fue uno de los componentes





del *gran cambio* que anunció el anterior gobierno presidido por Ollanta Humala (hoy enjuiciado por corrupción).

El ministro de Agricultura vigente al momento de realizar este estudio relativizó los doce ejes de política agraria vigente en favor de «tres pilares fundamentales de una nueva política agraria». Los doce ejes vienen del anterior gobierno (decreto supremo n.º 002-2016-MINAGRI, del 18 de marzo de 2016) al que se reconoce una intención de fortalecer algunos mecanismos de apoyo al campo. El mencionado decreto supremo buscaba articular los siguientes aspectos:

1. Manejo sostenible de agua y suelos
2. Desarrollo forestal y de fauna silvestre
3. Seguridad jurídica sobre la tierra
4. Infraestructura y tecnificación del riego

5. Financiamiento y seguro agrario
6. Innovación y tecnificación agraria
7. Gestión de riesgo de desastres en el sector agrario
8. Desarrollo de capacidades
9. Reconversión productiva y diversificación
10. Acceso a mercados
11. Sanidad agraria e inocuidad agroalimentaria
12. Desarrollo institucional

En torno a cada uno de esos aspectos se desarrollaron, bajo el gobierno anterior, diversos programas parciales y desarticulados entre sí. Si hubiese que sintetizar una lógica común de la política previa del gobierno de Humala habría que fijarse, más que en el objetivo general de dicho dispositivo, en sus objetivos específicos.

El objetivo general establece como prioridad «la agricultura familiar, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios». Los específicos son más precisos: «(1) Incrementar la competitividad agraria y la inserción a los mercados, con énfasis en el pequeño productor agrario; (2) Gestionar los recursos naturales y la diversidad biológica de competencia del sector agrario en forma sostenible.» En pocas palabras: agricultura familiar sí, pero competitiva y para los mercados. Lo que el DS no menciona es que la prioridad efectiva en las últimas décadas ha sido la gran agricultura para exportación y que el manejo sostenible de los recursos se subordina a sus ganancias.

Los tres pilares enunciados por el actual ministro ante CONVEAGRO son:

1. Fortalecimiento de las organizaciones de productores: CONVEAGRO, juntas de usuarios de agua, etc.
2. Reorganización del Ministerio de Agricultura.
3. Priorizar el acceso de los productores a los mercados.

Las iniciativas concretas presentadas por el ministro no difieren de lo previamente ejecutado. Anunció la posibilidad de restablecer una Mesa de Diálogo pero no mencionó la reactivación del Consejo Nacional de Coordinación Agraria (CONACA); presentó las diversas iniciativas relacionadas con recursos hídricos, semillas, abonos orgánicos, etc.

Se ha vuelto al Plan Nacional de Cultivos, tras varias décadas de ausencia de-

bido al predominio de la ideología de libre mercado. Se trata de un mecanismo de planificación indicativa que evita en parte las sobrecosechas y por tanto la crisis de precio. Sin embargo, la efectivización de este mecanismo depende de la existencia de información pertinente, tarea que está en manos de los gobiernos regionales, con limitadas capacidades para recoger y procesar la información.

Una novedad de limitado alcance es la creación de los Comités Regionales de Gestión Agraria (CEGRA), instancias de coordinación de todas las instancias del sector agrario en cada región, lo preside el director de Agricultura del Gobierno Regional respectivo. «Vamos a buscar que en estas instancias participen las organizaciones de productores», afirmó el ministro. Sin embargo, si hubiese real voluntad en esta perspectiva hubiese podido incluir su presencia en el dispositivo legal que crea los mencionados CEGRA.

Con el nuevo gobierno instalado en julio del 2016, se produjeron dos cambios significativos, aunque las continuidades fueron más relevantes.

Por un lado, la temática de la agricultura familiar y la seguridad alimentaria, aun cuando había sido sobre todo declarativa, fue puesta de lado, y se priorizaron intentos de organización de nuevos servicios, lanzando la iniciativa SERVIA-GRO como un esfuerzo de articulación de los servicios agrarios prestados por el sector, por un lado, y por otro, un esfuerzo de articulación entre los niveles nacional

y regionales, a través de la creación de los Comités de Gestión Agraria Regional. Los avances en la implementación de ambas iniciativas son, a la fecha, aún muy limitados, y no han significado cambios sustanciales para los productores.

Pero el esquema general y los mecanismos principales de asignación de fondos, heredados del gobierno anterior, se mantienen. Los fondos concursables, y la inversión en infraestructura de riego, siguen siendo los principales mecanismos de transferencia efectiva de fondos.

El caso del riego ejemplifica bien los cambios y continuidades de las políticas. A las pocas semanas de instalado el nuevo gobierno, en el año 2016, se lanzó el Programa Sierra Azul. Este absorbió el fondo Mi Riego, y le añadió un nuevo componente. Además de construir infraestructura (mediana y pequeña) de almacenamiento y conducción de agua para la agricultura (infraestructura gris), estableció que podía invertirse en infraestructura verde, es decir, en proyectos denominados *de siembra y cosecha de agua*. Esta iniciativa implicaba fundamentalmente invertir en iniciativa que mejoraran la capacidad de retención de agua en las partes altas de las cuencas, sea mejorando o ampliando la capacidad de almacenamiento de depósitos naturales de agua (pequeñas lagunas, manantes) o a través de otro tipo de técnicas (forestación).

En la práctica, han seguido predominando las inversiones en infraestructura gris, y las nuevas iniciativas tiene dificultades para ser aprobadas según los están-

dares del sistema nacional de inversión pública, que considera como un indicador relevante el cálculo de costo beneficio.

Constatamos que, pese a algunas variaciones, en los últimos 25 años, las principales iniciativas de política pública orientadas a los pequeños productores, han priorizado, por un lado, los programas de lucha contra la pobreza, y por otro, la mejora de capacidades técnicas, con la perspectiva de lograr una mejor y mayor articulación a mercados y cadenas de valor. Estas iniciativas han correspondido a un intento de reforma del Estado, los que, en particular luego de la transición democrática de los años 2000 y 2001, fueron posibles por la inédita disponibilidad de fondos públicos resultado del crecimiento económico impulsado por el ciclo de precios altos de minerales y gas, y por otro lado a la presión originada sobre los tomadores de decisiones, por la evidencia de que las cifras de crecimiento económico no eran acompañadas de la reducción de la pobreza y la exclusión.

Asimismo, está en curso un intenso debate en torno a AGROBANCO, la última de las diversas y limitadas iniciativas del Estado orientadas al campo. El origen está en el Banco Agrario, que surgió para apoyar a los exportadores agrarios en 1931 (primero se denominó Banco Agrícola) y que luego se redefinió con las reformas del general Velasco (1968 y siguientes.). Este banco fue liquidado por el gobierno de Alberto Fujimori, aprovechando la situación de grave crisis en la que lo dejó el desastroso gobierno de Alan García.

AGROBANCO fue creado en 2002 como un banco de «segundo piso» para encarar el vacío dejado por la desaparición del Banco Agrario y las limitaciones de la banca privada para atender al sector agropecuario. Si bien en las décadas previas se desarrollaron en el país numerosas experiencias de microfinanzas, incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito, la principal limitante es el costo de los fondos que utilizan y su volatilidad. Para captar más recursos, las microfinanzas deben pagar altas tasas de interés pasivas y por tanto, deben cobrar elevadas tasas activas a sus prestatarios. Por otro lado, sus plazos son cortos, que no son adecuados para financiar los procesos agrarios que toman como mínimo, para cultivos transitorios, unos ocho meses (Wiener, 17.7.2018).

A partir del 2007 AGROBANCO pudo prestar directamente a los productores, sin embargo su dinamismo era escaso. Algo mejoró en los años posteriores. Según un cuadro elaborado a partir de Censos y Encuestas de Hogares en el campo, el número de unidades agropecuarias que obtuvo crédito se multiplicó 2,7 veces entre 2012 y 2016 (Wiener, 17.7.2018).

AGROBANCO en particular incrementó sus créditos a las pequeñas empresas de 132 a 463 millones de soles y a las microempresas de 190 a 403 millones de soles, representando ambos grupos el 47% de sus préstamos. Esto revela que, a pesar de las difíciles condiciones en las que se desenvuelven estas pequeñas economías, pueden tener niveles suficientes de rentabilidad. De la experiencia de

este Banco antes de los cambios más recientes que lo han puesto en situación crítica quedan propuestas interesantes, por ejemplo Credi-finca. Se trata de un producto que apunta a financiar no un producto sino el conjunto de las actividades del pequeño productor que suele tener una cartera diversificada de productos y actividades.

Algunas regiones del país han recibido un trato diferenciado que merece un análisis específico. Por un lado, las regiones o subregiones que han sido escenario de grandes inversiones mineras. La dinámica de los conflictos socioambientales ha sido analizada ampliamente en los años recientes. Lo más frecuente es que las inversiones mineras se deciden en una relación directa entre las empresas y el Estado, prescindiendo de cualquier consulta con las poblaciones que serán directamente afectadas, a pesar de que el Estado peruano ha suscrito el convenio 169 que reconoce el derecho a la consulta previa e informada.

Una vez aprobada la concesión se inician las actividades de exploración que incluyen estudios de impacto ambiental y social que se ejecutan sin mayor consulta con las poblaciones. En el mejor de los casos se definen algunas compensaciones por los daños inmediatos identificables. Frente a esto, se han desarrollado dos grandes comportamientos estratégicos: la resistencia a las actividades mineras; la negociación en función de amortiguar los impactos y lograr compensaciones frente a daños directos e indirectos.

En lo que toca al tema de este estudio es de notar, en primer lugar, que la presencia de megaproyectos mineros y energéticos, incluso cuando no produce daños directos, genera cambios estructurales muy profundos que afectan las dinámicas de las economías familiares. Los mercados locales se alteran significativamente así como la estructura laboral y salarial. Las tendencias a abandonar las actividades tradicionales se intensifican, más aún cuando los comuneros reciben compensaciones monetarias que, para la mayoría de ellos, son pequeñas fortunas. Los precios en los mercados locales se alteran en desmedro de los precios de los productos agropecuarios.

En segundo lugar, las actividades extractivas tienen, en todos los casos, impactos directos y significativos sobre el medio ambiente, las aguas y las tierras. De allí las denuncias reiteradas de pastos devastados, ganado muerto o malformado, aguas contaminadas.

En tercer lugar, la presencia de la inversión privada, que suele estar acompañada de limitados programas de responsabilidad social de corte clientelar, va de la mano con un repliegue de la escasa presencia del Estado en el terreno de la promoción económica y de la provisión de servicios diversos. Subyace la idea de que quienes ya tienen su mina y, por tanto, ingresos específicos (sea el canon minero o los fondos que resultan de algunas mesas de negociación) ya no necesitan del Estado. Esto genera dinámicas

sociales y políticas complejas y peligrosas. La empresa minera termina siendo vista como el sucedánea local del Estado, la población desarrolla redes clientelares con la empresa y comienzan los conflictos inter e intra comunales por acceder a los recursos de las mesas de negociación y similares.²³

Otro caso particular es el de las regiones productoras de coca ilegal, proveedoras del narcotráfico. Si bien hay una región claramente identificada como productora de coca ilegal, la que corresponde al VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro), hay claros indicios de una expansión sistemática de estos cultivos en diversas regiones del país.²⁴

En estas regiones las políticas públicas se concentran en programas de erradicación, por un lado, y sustitución de cultivos, por otra. Estos programas suelen tener fuerte respaldo internacional (particularmente del gobierno de Estados Unidos) pero adolecen de los defectos señalados previamente para los programas de desarrollo rural: falta de coordinación, limitada participación ciudadana, corrupción de funcionarios, etc. A esto se suma la inseguridad e inestabilidad en dichas regiones.

23 Testimonios recogidos en reunión con dirigentes comunales de las provincias del Corredor Minero Apurímac-Cusco (Cotabambas, Grau, Chumbivilcas, Paruro, Espinar), octubre de 2018. Dichas provincias se encuentran en estado de emergencia desde 2017.

24 Testimonios recogidos en la provincia de Sandía, norte de Puno. La región es semitropical y tiene fama por su producción de café orgánico, ganador de premios mundiales. Una reciente epidemia de roya afectó a los productores de café y cacao.

4. Cinco programas orientados a pequeños productores rurales.

Notas para una caracterización

AGRO RURAL fue creado por la fusión de programas y entidades dentro del MINAGRI que operaban en zonas rurales mayoritariamente pobres. Se buscaba superar una actuación poco concertada, superpuesta y con modelos distintos de intervención. De hecho continúa desarrollando líneas de acción diversas que no están adecuadamente articuladas entre sí. AGRO RURAL ha tenido durante los últimos cuatro años una alta variación en cuanto a la asignación de presupuesto. Por ejemplo, entre 2014 y 2015 hubo una reducción de 20% en el presupuesto, pero entre 2016 y 2017 hubo un incremento del 78%.

Haku Wiñay/Noa Jayatai forma parte del FONCODES y como tal está ubicado en el MIDIS. Se creó en el 2012 recogiendo experiencias exitosas del Estado y de ONG. Incluye cuatro componentes: fortalecimiento y consolidación del sistema de producción familiar; mejora en las condiciones de vida de las viviendas a través de prácticas saludables; promoción de los negocios rurales inclusivos; y desarrollo de las capacidades financieras de los beneficiarios. Aspira a ser un programa de salida de la pobreza, pero sus logros son limitados por el monto y la duración de sus intervenciones. Durante los últimos cuatro años, ha tenido variaciones desordenadas en la asignación de recursos. Diversas evaluaciones consideran que el programa no toma suficientemente en cuenta las carac-

terísticas de la asociatividad en el mundo rural. Si bien se elaboran diagnósticos participativos al inicio de la intervención en una zona, no se utilizan y actualizan de manera sistemática. Por otro lado, son débiles las coordinaciones entre este programa y otras intervenciones del Estado. De acuerdo a sus reportes, intervienen en 500 distritos del país (un cuarto del total nacional) y benefician a alrededor de medio millón de personas (véase anexo).

Mi Riego (ahora denominado Sierra Azul) se inició con el gobierno de Humala y ha tenido un desarrollo desigual. Entre otros factores, por la ausencia de proyectos de riego técnicamente solventes y por la descoordinación entre el programa y las autoridades subnacionales. Otro factor no considerado explícitamente en los proyectos es la inexistencia de una institucionalidad local para la gestión del agua. En particular, llama la atención la poca participación de la Junta Nacional de Usuarios de Riego en la discusión del programa Mi Riego. El programa ha priorizado la construcción de infraestructura, con efectos en los ingresos de las familias de los ámbitos de implementación del programa. Una de sus fuentes de financiamiento es el Programa Subsectorial de Inversión, con fuertes oscilaciones en los últimos tres años, pero el principal problema es justamente la dispersión de los fondos dispersos en diversas entidades y niveles de gobierno.

PROCOMPITE es una estrategia de fomento de iniciativas de negocios a través de los gobiernos regionales y locales. Apoya la creación, ampliación o mejoramiento de negocios competitivos de agentes económicos organizados mediante la mejora tecnológica y/o innovación. Prioriza el apoyo a iniciativas en el marco de cadenas productivas sostenibles que contribuyan al desarrollo económico local y regional. PROCOMPITE asigna recursos mediante concursos en los que pueden participar personas naturales o jurídicas. Cuenta con dos categorías: La primera corresponde a cadenas productivas donde la inversión privada es insuficiente. La segunda apoya a iniciativas que tienen restricciones o «cuellos de botella» que obstaculizan su desarrollo competitivo y sostenible.

PROCOMPITE asigna hasta el 10% de sus fondos para la asistencia técnica en la elaboración de propuestas productivas. Debido a que se ejecuta a través de los gobiernos subnacionales, y con fondos asignados a estos, no existe información consolidada sobre sus logros y limitaciones. Según la información manejada por la Unidad Técnica de PROCOMPITE, el presupuesto ejecutado desde los proyectos de dicho programa se ha ido reduciendo cada año. Para el año 2016 es apenas el 10.2% de lo del año 2013.

El Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y

Productividad (Innovate Perú) está adscrito al Ministerio de la Producción y fue creado el 2014. El programa busca incrementar la productividad a través del fortalecimiento de los actores del ecosistema de la innovación (empresas, emprendedores y entidades de soporte) y facilitar la interrelación entre ellos. Debería ser uno de los principales brazos ejecutores del Plan Nacional de Diversificación Productiva del Ministerio de la Producción.

Opera a través de concursos que otorgan financiamiento no reembolsable. Administra diversos fondos: Innovación para la Competitividad; Investigación y Desarrollo para la Competitividad; Innovación, Ciencia y Tecnología; Mi PYME. El universo de posibles beneficiarios es muy amplio, incluyendo a las ONG. Desde su creación ha mantenido un presupuesto constante (S/124 millones para 2017) y un alto nivel de ejecución.

De los programas analizados, AGRO RURAL es el que ha contado con mayores recursos, con la única excepción del año 2015, cuando ocupó el primer lugar el PSI, debido a un incremento de alrededor de 13% en sus fondos y a la caída de alrededor de 20% en el volumen de la asignación a AGRO RURAL. Las oscilaciones han sido frecuentes y se explican por la ausencia de políticas coherentes y sistemáticas así como por la influencia de las coyunturas.

5. Conclusiones

En los últimos veinte años el Perú ha pasado por un proceso de cambio en las relaciones Estado y sociedad, que ha desestatalizado la sociedad, desplazando el centro de referencia de las relaciones entre los peruanos al ámbito de las relaciones privadas. Este proceso no solo implicó el repliegue del Estado de varias áreas de actividad económica, sino que redujo su rol, por lo menos declarativamente, a una dimensión normativa y reguladora. La coincidencia de la implementación de esta política con uno de los conflictos internos de más larga duración en el país, contribuyó decisivamente a la crisis de la institucionalidad construida en las décadas anteriores que, como entre otras características, había logrado abrir un espacio en la sociedad oficial al mundo campesino y a sus representantes.

El proyecto autoritario de los años noventa construyó también una densa trama de mecanismos de relación asistencial con las poblaciones excluidas, en especial andinas, como parte de su estrategia de control poblacional y territorial. La presencia de servicios de asistencia técnica al mundo rural se replegó inicialmente, para luego ser reemplazada por infinidad de proyectos de apoyo condicionado a la subordinación política.

Los cambios referidos no han logrado resolver las fracturas entre distintos territorios y entre los ciudadanos

en el país. Más aún, el retroceso en los avances de la institucionalización del sector público logrado desde la década del 50 en adelante, sumado a la crisis en las formas de organización del poder en las sociedades locales producto primero de la movilización campesina, tanto en la lucha por la tierra como en el incremento de la dinámica migratoria, y luego por los efectos devastadores del conflicto interno, han configurado las condiciones para una profunda crisis de legitimidad del estado y sus voceros, que se expresa, con especial agudeza en las zonas rurales, como crisis de autoridad.

En ese marco, los programas estatales orientados al agro se ubican a mitad de camino entre programas de alivio a la pobreza y programas de promoción del emprendedurismo. En la medida que ambas perspectivas han sido ampliamente discutidas, el balance de los programas analizados incluye la crítica a los paradigmas en juego.

En general se señala que la visión de alivio a la pobreza toma como punto de partida carencias a ser suplidas y no capacidades a ser desarrolladas; en tanto que el emprendedurismo es criticado desde una visión estructural de la economía en la cual la heterogeneidad de las economías hace muy difícil que los resultados de los programas de promoción se consoliden.

Para el caso de los programas orientados a las poblaciones rurales, es necesario contextualizarlos en el marco de las políticas más generales en el país. La mayoría de ellos surgen luego de un cambio en la concepción del desarrollo rural integrado (DRI) —muy popular desde finales de la década de 1960 hasta mediados de la de 1980— que combinaba una serie de intervenciones en un área geográfica particular: el despliegue de bienes y servicios públicos se coordinaba con intervenciones multisectoriales, con un énfasis claro en la promoción de la producción agropecuaria. Con las reformas neoliberales, el énfasis en las políticas de desarrollo se dirigió hacia intervenciones especializadas. La apuesta por la focalización y especialización que acompañó los programas de ajuste estructural y liberalización llevó a que el acento se fuera trasladando hacia la inversión en bienes y servicios públicos por parte de instituciones públicas especializadas, así como en la expansión de transferencias monetarias a los más pobres, en desmedro de programas más integrales de apoyo a la generación de ingresos.²⁵ Cualquier otro tipo de intervención ha estado vetada en tanto alteraría el funcionamiento espontáneo del mercado.

El DRI, según Alain De Janvry y Elisabeth Sadoulet, se basaba en un diagnóstico multicausal y estructural de los problemas del agro. A la vez, ponía el acento en el protagonismo de los sujetos. Apuntaba a reorientar el desarrollo rural hacia acciones basadas en las iniciativas de los pobres rurales antes que en un pa-

ternalismo o tutelaje del Estado. Para ello se proponía mejorar la competitividad de los productores desde una visión de articulación a los mercados, asumiendo que el sector rural va más allá de la agricultura y promocionando actividades rurales no agropecuarias. A estas características de las intervenciones en el terreno, el DRI sumaba políticas macroeconómicas que eliminasen el sesgo anti agrario de las políticas vigentes y el reconocimiento de la heterogeneidad del mundo rural, lo que hace imprescindible un abanico diverso de estrategias para salir de la pobreza. Así mismo, el DRI incluía la necesidad de incrementar las inversiones sociales con particular atención a reducir las brechas de género presentes en el mundo rural.

Esa visión fue reemplazada por la de políticas focalizadas más bien en el ámbito de la lucha contra la pobreza antes que como parte de propuestas de desarrollo rural. Es por ello que varios de los programas identificados se han desarrollado al interior de FONCODES y Ministerios como el de la Mujer o el MIDIS antes que en el ámbito el MINAGRI.

5.1. *La desarticulación de la acción estatal se mantiene*

La acción del Estado en el medio rural, en el aspecto productivo agropecuario, se realiza a través de varias entidades. AGRORURAL es una de ellas, como brazo operativo directo del MINAGRI. En las regiones, las direcciones agrarias regionales y sus agencias agrarias son el otro ente encargado de este tema y, dependiendo de las regiones, existe un sinnúmero de proyectos, algunos a cargo de los gobiernos

²⁵ Una discusión más detallada de las diferencias de perspectiva entre políticas sociales universales y focalizadas, para el caso del Perú, en Alarcón (2007).

regionales, y otro de los gobiernos municipales, algunos provinciales y otros distritales. A ello se suman acciones fomentadas por otros sectores (como el MIDIS), y mecanismos como PROCOMPITE.

En este escenario, la asignación de fondos públicos para el desarrollo agropecuario es dispersa, no logra ganar eficiencia en el uso de recursos, y los logros se restringen a grupos pequeños de beneficiarios. La multiplicidad de actores estatales y centros de decisión institucionales no contribuye a homogenizar estrategias, metodologías, metas, etc. Una limitada articulación interinstitucional limita también el intercambio de aprendizajes y lecciones aprendidas.

La capacidad de acceso de los pequeños productores a los fondos públicos, queda entonces librada a la capacidad de agencia de las familias y sus organizaciones. Aquellas que han acumulado relaciones y redes de contactos,

prestigio, capacidades (conocimiento de los procedimientos internos del Estado, niveles de capitalización en sus iniciativas productivas, etc.) están en mejores condiciones para acceder a fondos e impulsar sus iniciativas, mientras que quienes no cuentan con esas acumulaciones, se mantienen excluidos.

5.2. Modelos y estrategias de intervención diferenciados

Desde el Estado, el MINAGRI en particular, se ha generado una lectura de la situación de las familias rurales que las diferencia por su nivel de articulación con el mercado y su dotación de activos, identificando tres estratos: una agricultura intensiva, de exportación, que tiene acceso al mercado (la demanda, y al mercado de factores: tierra, capital, asociatividad, etc.); una agricultura mediana y pequeña, comercial, como un acceso intermedio a la demanda y los factores, y una agricultura de subsistencia.





Este diagnóstico, genéricamente formulado, resulta insuficiente para precisar la población objetivo.

Hay una insuficiente discusión de estos aspectos, y por ende, poca transparencia en los mecanismos de decisión sobre los ámbitos de acción y la selección precisa de los beneficiarios. Al no existir procedimientos homogéneos, el acceso a los beneficios (fondos públicos) queda librado, como señalamos antes, a una combinación de la discrecionalidad de los tomadores de decisiones, junto a las capacidades de agencia e influencia de las organizaciones de beneficiarios.

5.3. Insuficiente precisión sobre los impactos que persiguen los programas

La información de AGRO RURAL indica que se orienta a enfrentar la po-

breza rural, y, simultáneamente, a fomentar la competitividad de las pequeñas unidades productivas agropecuarias. Se requeriría desarrollar una discusión más detenida sobre la viabilidad de alcanzar ambos objetivos, con una misma estrategia de intervención, en los mismos plazos, y con las mismas familias receptoras de la intervención.

En el caso de otro proyecto que fue emblemático a inicios de siglo, INCA-GRO, que buscaba fomentar el desarrollo de un mercado de servicios agropecuarios, la cobertura que se propuso ejemplifica bien los límites de la acción estatal: en su primera fase se propuso alcanzar a 20.000 productores, en la segunda fase a 80.000 productores, y en su tercera fase a 115.000 productores (Flavio, Salles-Filho y Alonso, 2010).

5.4. Mecanismos de monitoreo y evaluación limitados

A las dificultades para la definición de la población beneficiaria (focalización no estandarizada), se añade la carencia de indicadores claros que permitan identificar con claridad los avances en el logro de cambios relevantes en las condiciones de vida de las familias.

La mayoría de los programas no toma suficientemente en cuenta las características del mundo rural. Normalmente sobrevalora su propio esquema de intervención y deja de lado las formas tradicionales de asociatividad. Y tampoco toma en cuenta los factores de fragmentación y desconianza. Con lo cual se pasa por encima de un trabajo más de mediano plazo. Por otro lado, las evaluaciones constatan que en la actualidad no existen mecanismos de seguimiento de los grupos ganadores, menos de los que no obtuvieron los fondos. Por otro lado, si bien se elaboran diagnósticos participativos al inicio de la intervención en una zona, no queda claro que se utilicen y actualicen de manera sistemática.

En última instancia el problema de fondo, como bien resume María Isabel Remy (2016) en relación con uno de los programas mencionados, es la ausencia de políticas agrarias comprensivas y sostenidas. Según Remy, Haku Wiñay no es un servicio permanente de asistencia técnica ni tampoco un programa de ampliación significativa de la dotación de activos físicos de las familias.

Es un programa de desarrollo de capacidades. Los insumos y equipos que el programa entrega a los agricultores son en calidad de material didáctico: para aprender una tecnología que, eventualmente, el agricultor replicará a escala comercial. Esto trae algunos problemas. El primero, que FONCODES está autorizado por el Estado peruano a transferir activos a las familias, por el hecho de ser pobres, hasta por aproximadamente 3750 soles anuales. La limitación señalada tiene su raíz en el dispositivo constitucional que veta al Estado toda acción en la economía que distorsione el funcionamiento del mercado.

En diversos lugares de este documento se ha señalado el desafío que representa la heterogeneidad del sector rural. Esto es particularmente relevante para diferenciar los objetivos de los programas. El estudio mencionado de GRADE sobre Haku Wiñay (Remy, 2016) recoge de alguna manera esta diversidad:

Es necesario aceptar, por ejemplo, que el objetivo para algunos hogares es reducir su vulnerabilidad y alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaria. Dadas las capacidades existentes y la base exigua de activos de este grupo, exigir que ellos alcancen metas de mejora en los ingresos monetarios, generados a partir de la venta en el mercado, podría ser poco realista e, incluso, contraproducente. [...] Existe, sin embargo, otro grupo de productores cuya base de activos y capacidades permite generar excedentes

de producción que pueden colocarse en los mercados locales o regionales. Y también existirán otros que logren ganar concursos de negocios y acceder a mercados más complejos, de mayor riesgo, pero mayor rentabilidad [...] Asimismo, la heterogeneidad en los impactos identificados puede también reflejar que la demanda por activos y capacidades es heterogénea, y que programas que definen verticalmente las necesidades de la población objetivo —por más evaluación de la demanda que hagan— adolecen de limitaciones intrínsecas; estas solo pueden ser superadas con esquemas en los que la mezcla de componentes de la intervención esté fuertemente vinculada con la demanda, vía el empoderamiento de los actores locales para que sean capaces de ajustar el programa tanto a características regionales como a requerimientos individuales.

Tal como se ha señalado en diversos lugares del texto, la principal conclusión de esta investigación es que el país carece de una política pública integral y sistemática de apoyo a los pequeños productores. Para el caso de los productores rurales la idea misma de promoción del desarrollo rural a través de políticas públicas fue abandonada desde la década de 1990 a partir de considerar que basta con las fuerzas del mercado para promover procesos de desarrollo y que cualquier intervención desde el Estado es nociva por definición.

Por otro lado, la limitada intervención del Estado ha prescindido de la experiencia acumulada por numerosas ONG de promoción que han trabajado durante décadas en el ámbito rural. No es tema

de esta investigación inventariar dichas experiencias, pero baste señalar que algunas de ellas han tenido resultados que han sido reconocidos a nivel global, tal es el caso de Sierra Productiva.²⁶

El abanico de experiencias exitosas que resultan de la intervención de ONG es muy amplio. Sin embargo, no llegan a convertirse en componentes de políticas públicas sostenidas por la ausencia de espacios de concertación para el desarrollo rural.

Las aproximaciones a la pequeña producción desde la perspectiva de reducción de la pobreza tienden a asumir diagnósticos de los productores mismos como sujetos carenciados. No solo en términos de sus activos y sus ingresos, sino también desde el punto de vista de sus capacidades. Y por otro lado, sin mayor explicación, suelen asumir como tipo ideal a ser alcanzado la figura del emprendedor exitoso en el mercado. Todo esto, manteniendo los supuestos ideales de una economía de mercado abierta a la competencia entre los diversos agentes económicos. En este marco se supone que con un pequeño apoyo inicial todos y cada uno de los pequeños productores está en condiciones de despegar y salir de la pobreza en plazos relativamente cortos. No ha sido objetivo de este estudio analizar en detalle los impactos de los programas en términos de reducción de la pobreza,

²⁶ Sierra Productiva es un programa liderado por la ONG Instituto para una Alternativa Agraria (IAA). El programa privilegia la difusión de un paquete de 18 tecnologías a través de la metodología campesino a campesino, presentando líderes locales denominados *yachachiq* como expertos técnicos e innovadores. Desde su implementación en la microcuenca Jabón Mayo, en la provincia de Canas, Cusco, en 1994, Sierra Productiva fue adquiriendo notoriedad y apoyo mediático. Sierra Productiva quedó entre los 12 finalistas del concurso internacional The World Challenge de la BBC de Londres en 2010.

pero es bastante evidente que los resultados son limitados. Incluso, para los que logran sobrepasar el umbral de pobreza, las poblaciones no pobres, los niveles de vulnerabilidad siguen siendo muy altos.

Los programas de apoyo a pequeños productores que se han diseñado desde la óptica de reducción de la pobreza asumen como criterio central la focalización de sus intervenciones. Esto ha sido sistemáticamente criticado por los propios beneficiarios entrevistados como parte del trabajo de campo de esta investigación. La mayoría de ellos consideran que los programas dividen a la comunidad. Al priorizar la identificación de familias (más) pobres en contextos de sociedades cuyos niveles de pobreza superan el 70% del total se generan desconfianzas, recelos, etc., que son disruptivos para el tejido social. Más aún, cuando se trata de promover la asociatividad, los programas analizados tienen a promover formas *ad hoc* paralelas a las formas tradicionales de las comunidades de origen.

Cuando los programas asumen un enfoque de desarrollo, las intervenciones no tienen suficientemente en cuenta el asunto de las capacidades y las experticias previas de los productores y sus comunidades. El desarrollo de los pequeños productores es entendido como sinónimo de su incorporación a las cadenas de valor que marcan la pauta del desarrollo de la economía peruana contemporánea. En el agro, por ejemplo, se trata de promover la articulación de los pequeños asociados entre sí con las empresas agroexportadoras. El nombre mismo de uno de

los programas más promocionados en su momento (Sierra y Selva Exportadora) muestra esta intención.

A la desconexión y, muchas veces, superposición de los programas analizados, se suma la falta de articulación de estos con propuestas más amplias de políticas públicas de desarrollo. En general, los programas no están articulados a los planes regionales y locales de desarrollo, sus personeros no participan en los espacios de concertación, sus iniciativas compiten con las de los gobiernos subnacionales.

En las políticas estatales consideradas en el presente estudio no se evidencia la inclusión de una perspectiva de género ni de interculturalidad, de modo explícito. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) distintos estudios demuestran que las mujeres son las principales responsables de la producción destinada a la alimentación del hogar, pero pese a ello las mujeres que trabajan en la agricultura lo hacen aún en condiciones de desventaja (menores salarios, menos derecho a crédito, trabajar tierra que no les pertenece, etc.). Las diversas organizaciones y comunidades que participan de los proyectos financiados desde el Estado están ante una oportunidad que permita vincular el acceso de las mujeres a los recursos y al control sobre ellos mismo y participar en su administración en las mismas condiciones que los hombres; además de eso se podría analizar la posibilidad de que dichos proyectos contribuyan al mejoramiento de la nutrición familiar y la seguridad alimentaria tal como recomienda la FAO.

6. Recomendaciones

Las propuestas de política orientadas al desarrollo agropecuario deberían combinar iniciativas económicas y de cambio tecnológico adaptadas localmente y adecuadas para las condiciones de mercado en que se desenvuelven estas economías. La diversidad de agriculturas que se desenvuelven en el país exige un esfuerzo significativo de parte de los decisores para responder a esa pluralidad de situaciones y demandas. Sobre ese marco, las prioridades de la acción estatal deberían orientarse a:

Sistemas de información actualizados

- Mejorar significativamente los sistemas de información sobre la agricultura y las familias de productores. Ello implica no solo la implementación periódica del Censo Agropecuario, y la ofrecida Encuesta Nacional Agropecuaria, sino también mejoras sustanciales en los sistemas de registro administrativo, que permitan verificar la situación de los proyectos de inversión pública implementados, sus beneficiarios/as, y los resultados alcanzados.
- La disponibilidad de información actualizada debe ser la base para revisar la caracterización de las agriculturas, superando la mirada simplificadora que toma como re-

ferencia la intensidad de la relación con el mercado o la capacidad de generación de ingresos de la unidad de producción. Un primer paso clave es precisar la brecha de atención existente.

Iniciativas de políticas pertinentes y articuladas

- Se requiere construir una oferta de bienes y servicios adecuada a los distintos tipos de productores, sus diversas estrategias tecnológicas y económicas y, por ende, sus diversas necesidades de financiamiento. La mayor parte de la pequeña agricultura se dirige al mercado interno. Se requiere fortalecer la oferta de financiamiento para la agricultura familiar que tiene al mercado interno como su principal destino.
- Articulación intersectorial (entre ministerios) e intergubernamental (entre los niveles nacional, regional y local) es una necesidad imprescindible para ganar eficiencia y coherencia en el gasto público. No basta, en ese sentido, generar espacios o instancias de coordinación. Se requieren desarrollar instrumentos de política que incentiven o premien acciones concretas de articulación, en base a resultados.

Servicios técnicos y financieros apropiados

- En el país no existe un sistema nacional de extensión y asistencia técnica ni tampoco servicios financieros que atiendan las necesidades de la pequeña agricultura. Se requiere volver a debatir cómo construir esos sistemas. No se trata de volver al pasado, las limitaciones de las entidades estatales que se encargaron de dichos servicios en el pasado están largamente documentadas, pero sus limitaciones no son argumento para no prestar ese servicio.
- Un aspecto clave, en ese sentido, es la discusión del financiamiento de esos servicios. Antes que optar por posiciones dicotómicas (servicios privados versus servicios estatales) se requiere analizar las particularidades y necesidades específicas de la demanda, y en base a ello, construir un portafolio de servicios y un diseño institucional que combine diversas fuentes de financiamiento.
- Superar la preeminencia de la lógica de focalización como mecanismos de selección de usuarios de programas y proyectos. Si bien es cierto que en contextos de restricciones de fondos se requieren establecer criterios de priorización, la importancia de la agricultura plantea la necesidad de discutir un mínimo de bienes y servicios que deben ser provistos con criterios de universalidad.
- Sistemas de aseguramiento. Las familias de productores enfrentan un

alto grado de incertidumbre, tanto ante las variaciones del mercado como ante los riesgos climáticos. Desde el Estado, existe actualmente un programa presupuestal (068) y una iniciativa de seguro agrario, que requieren ser reformado para que brinden una adecuada cobertura de atención ante el riesgo climático. No existe ningún mecanismo de protección ante los riesgos de mercado.

Reforma institucional

- A nivel del Ejecutivo, es urgente poner en debate la reforma del sector agricultura. Fortalecer sus capacidades como ente regulador y normativo, y su capacidad de acompañamiento y asesoría a los gobiernos regionales, que debieran asumir el rol principal de ejecutores de las políticas.
- Se requiere definir también el rol de los gobiernos locales. Si bien es cierto que la cercanía con las familias los hace más sensibles a las necesidades específicas, existe el riesgo que la dispersión de inversión incrementa el costo de la provisión de servicios y torne ineficiente el gasto. Mecanismos compartidos de supervisión y financiamiento de las agencias agrarias (dependientes de los gobiernos regionales) pueden ser una opción para comprometer a los gobiernos locales en las tareas de fomento del sector agrario en sus jurisdicciones.

- El desarrollo del medio rural exige una acción intersectorial e intergubernamental integral, para lograr una atención adecuada a los déficits de vivienda, infraestructura vial, energética, de comunicaciones, así como las brechas de atención en educación, salud, alimentación, etc. Se requiere un esfuerzo significativo en mejoras en los bienes públicos, su cobertura, calidad de servicios e infraestructura.
- En la sociedad civil, el principal reto es el fortalecimiento de los mecanismos e instancias de representación del mundo rural. Décadas de desatención y las secuelas del con-

flicto armado han fragilizado las organizaciones de base, las estructuras intermedias, y las centrales nacionales. El fracaso de la mayoría de intentos de fomento de una versión economicista de la asociatividad muestra los límites de la acción estatal actual. Es responsabilidad del Estado y de la sociedad aportar al fortalecimiento de la institucionalidad en el mundo rural, tanto la de las organizaciones económicas, como la de las representaciones gremiales. No es posible aspirar a un debate serio y consistente de las políticas agrarias si no está presente la voz de los propios agricultores y agricultoras.

Bibliografía y referencias

- Alarcón, Javier (2007). «Partidos políticos y la promoción de la reducción de la pobreza, el caso de Perú». En International IDEA y Asociación Civil Transparencia. *La política y la pobreza en los países andinos*. Lima.
- Alarcón Mandujano, Pedro (2016). «Haku Wiñay/Noa Jayatai una experiencia de inclusión económica incorporando criterios de adaptación al cambio climático». En *Interclima 2016*, Ministerio del Ambiente, 2-4 nov, Arequipa, Perú.
- Apel, Karin (1996). *De la hacienda a la comunidad: la sierra de Piura 1934-1990*. Lima: IEP/IFEA/CNRS.
- Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (s. f.). «Estadísticas», <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>>.
- Cárdenas, Martha, y Saraiva, María (2016). «Vulnerabilidad social y la minería en el Perú: un análisis comparativo», *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 6, PUCP, doi: 10.18800/rcpg.201602.010
- Cornejo, F., y Baca, E. (2017). *Reporte 10, Políticas y Presupuesto Público para la pequeña agricultura. Balance 2016*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima,
- Dufumier, Marc (s. f.). *Las políticas agrarias*. Universidad Centroamericana. Managua: Imp.
- Eguren, F., y Pintado, M. (2015). *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*. Lima: CEPES.
- Flavio, A., Salles-Filho, S., y Alonso, J. (2010). *Impacto de la I&D+I agraria en el Perú, la experiencia de INCAGRO*. Lima: BID, BM, MINAGRI.
- Huber, Ludwig (1995). *Después de Dios y la virgen está la ronda. Las rondas campesinas del Piura*. Lima: IEP/IFEA.
- INEI (2014). «Mapas», <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1253/Mapas.pdf>.
- INEI (2007). *XI Censo de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEI.
- INEI (2012). *IV Censo Nacional Agropecuario*. Lima: INEI.
- Kay, Cristóbal (1981). «La reforma agraria: logros, contradicciones y vías de transición», *Economía*, vol. IV, diciembre, PUCP, Lima.
- Maletta, Héctor (2017). «La pequeña agricultura familiar en el Perú. Una tipología microrregionalizada». En FAO. *IV Censo Nacional Agropecuario 2012: Investigaciones para la toma de decisiones en políticas públicas. Libro V*. Lima: FAO.
- Ministerio de Economía y Finanzas (s. f.). *Portal de Transparencia Económica*, <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual>.
- Ministerio de Educación (s. f.). *ESCALE Estadística de la Calidad Educativa*, <<http://sigmed.minedu.gob.pe>>.

- Ministerio de Cultura (s. f.). *10 cosas que debes saber sobre lenguas indígenas peruanas y sus hablantes*, <<http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/paginernas/tablaarchivos/2013/05/10cosasquedebe-sabersobrelenguasindigenas.pdf>>.
- «Participación de partidos y movimientos en las elecciones regionales» (5.4.2018). *Transparencia*, <<https://www.transparencia.org.pe/blog/participacion-de-partidos-y-movimientos-en-las-elecciones-regionales>>.
- Remy, María Isabel (2016). «Sistematización de los procesos de programación y asignación de recursos a la población beneficiada por el proyecto Haku Wiñay: ¿puede Foncodes convertirse en un programa nacional de desarrollo de las poblaciones rurales más pobres?». En Escobal, J., y Ponce, C. (eds.). *Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay*. Lima: GRADE.
- Welthungerhilfe e.V. (2016). «Caracterización multisectorial de los agricultores familiares en el Perú», en *Perú hoy, desigualdad y desarrollo*. Lima: DESCO.
- Wiener, Hugo (17.7.2018). «Carta abierta sobre el AGROBANCO». Lima.

Anexos

Anexo 1. Guías de entrevistas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas. Los temas planteados en las guías fueron tomados como indicativos.

Guía de entrevista a expertos

1. Desde su punto de vista, cuál es la importancia de la agricultura familiar en el país.
2. ¿Podría indicar cuáles son o han sido las políticas agrarias más relevantes en los últimos diez años?
3. ¿Cómo se han expresado esas políticas en el gasto público o el presupuesto para la agricultura familiar?
4. ¿Cuáles considera que han sido los principales resultados de dichas políticas? En particular, ¿qué beneficios han generado para los pequeños agricultores o campesinos?
5. ¿Cuáles considera que han sido las principales limitaciones de dichas políticas?
6. ¿Cuál es su apreciación sobre la institucionalidad estatal encargada de implementar las políticas agrarias?
7. ¿Cuáles serían sus principales recomendaciones para lograr cambios en las políticas agrarias?

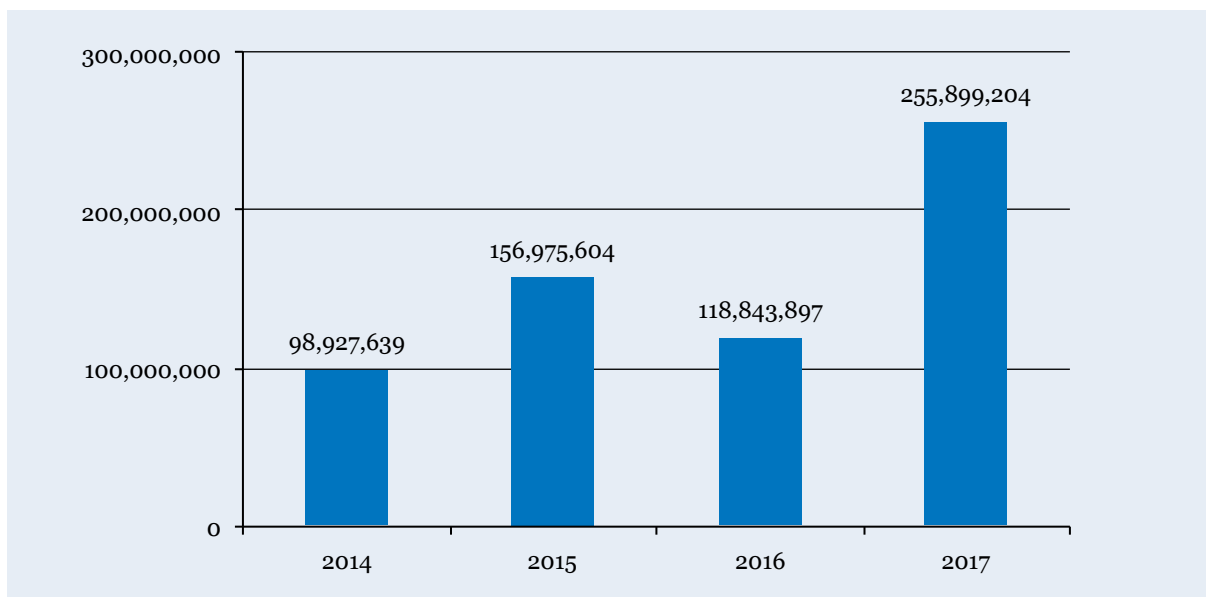
Guía de entrevista a líderes gremiales

Las entrevistas fueron individuales y colectivas. Se partió de una breve presentación de los alcances del estudio y de los avances de la investigación.

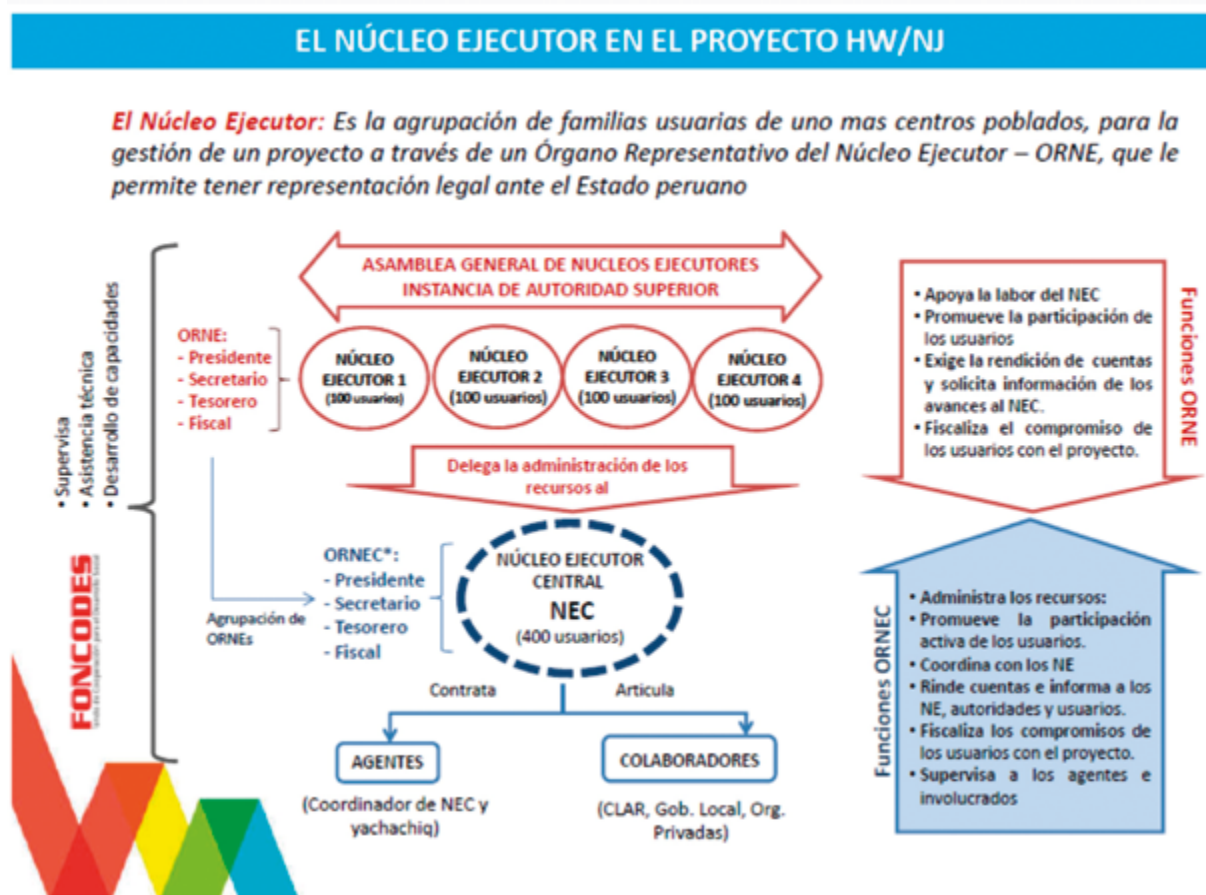
1. Desde el punto de vista de la organización, ¿cuáles considera han sido las principales políticas agrarias en los últimos diez años?
2. Esas políticas, ¿qué resultados han generado para los integrantes de la organización?
3. ¿Cuáles considera que han sido las principales limitaciones de dichas políticas?
4. ¿Cuál son las principales características de los productores integrantes de su organización?
5. ¿Cuáles son los principales cambios que aprecia en características de los productores integrantes de su organización?
6. Las políticas antes señaladas, ¿corresponden a las necesidades y particularidades de los integrantes de su organización? ¿Por qué?
7. ¿Cuáles serían sus principales recomendaciones de cambios en las políticas agrarias?

Anexo 2. Programa Haku Wiñay

Presupuesto del programa Haku Wiñay



Esquema del programa Haku Wiñay Noa Jayatay



Fuente: Alarcón Mandujano (2016).

Usuarios del programa Haku Wiñay - FONCODES

U b i - geo	Departamento	FONCODES				
		Nº usuarios estima- dos	Nº proy. culminados	Nº proy. en ejecución	Nº hog. Haku Winay, proy. en ejecución	Nº hog. Haku Wi- nay, proy. culminados
1	Amazonas	19.784		41	4.800	3.829
2	Ancash	22.147		42	5.635	5J563
3	Apurímac	23.068		48	5.624	5.118
4	Arequipa	6.081		14	1.960	-
5	Ayacucho	35.992		80	9.644	9.471
6	Cajamarca	71.637		133	17.802	3.373
7	P. C. Callao					
8	Cusco	20.913		41	5.101	4.466
9	Huancavelica	31.067		48	7.775	8.173
10	Huánuco	37.576		75	9.045	4.306
11	Ica	1.636		2	399	-
12	Junín	34.929		70	8.230	3.358
13	La Libertad	36.473		65	8.519	2.172
14	Lambayeque	4.552		12	1.110	403
15	Lima	14.021		19	3.620	1.332
16	Loreto	36.178	2	65	9.224	10.000
17	Madre de Dios	1.639		2	400	401
18	Moquegua	3.279		4	800	-
19	Pasco	11.472		23	2.742	2.581
20	Piura	29.600		66	6.830	7.374
21	Puno	28.666		67	6.992	t5.125
22	San Martín	23.348		60	5.965	3.246
23	Tacna	5.482		11	1.603	-
24	Tumbes					
25	Ucayali	18.056	2	35	4.580	-
	Total	517.596		1.023	128.400	81.091

Anexo 3. Comparativo del presupuesto de apertura 2018 y proyecto de ley de presupuesto 2019 en la función agropecuaria por nivel de gobierno, en millones de soles (S/)

Nivel de gobierno	Recursos ordinarios		Recursos directamente recaudados		Recursos por operaciones oficiales de crédito		Donaciones y transferencias		Recursos determinados		Total			
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	% var. 2019/2018	
Gob. nacional	1.048	1.110	345	403	280	1.033		6	300	284	1.974	2.836	862	43,7
Gob. regionales	407	825	138	114	435	229			185	275	1.165	1.443	278	23,9
Gob. locales		49	23	14	0	2			559	663	582	729	147	25,2
Total función agropecuaria	1.455	1.984	506	531	715	1.264		6	1.045	1.223	3.721	5.008	1.287	34,6

Fuente: Grupo Nacional de Presupuesto.



COPROFAM

Confederación de Organizaciones de
Productores Familiares del MERCOSUR



CCP

Confederación Campesina del Perú

Fundada el 11 de Abril de 1947



**Confederación de Organizaciones
de Productores Familiares del
Mercosur Ampliado (COPROFAM)**

**Proyecto Diálogo Político para las
Transformaciones Rurales (PDRT)
COPROFAM-FIDA**

comunicacion@coprofam.org
www.coprofam.org

Sede del proyecto:

Programa FIDA Mercosur CLAEH
Edificio Mercosur
Luis Piera 1992, piso 2
Montevideo, Uruguay
Tel./Fax: (598) 2413 6411 - 2413 6381
Email: info@fidamercosur.org

**Confederación Campesina
del Perú (CCP)**

Plaza Bolognesi 588
Cercado Lima, Perú
Tel: +(51) 1 3714754
Email: ccp.peru@yahoo.es