

## POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PERÚ: EVOLUCIÓN RECIENTE Y RETOS PENDIENTES

---

Eduardo Zegarra<sup>1</sup>

---

Submetido em: 30/05/2018

Aprovado em: 31/08/2018

### Resumen

Se analiza la evolución de las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar durante la última década en el Perú. En base a una tipología de las políticas agrarias, se identifica que en Perú aún predominan las de tipo generalista, que, aunque tienen implicancias para la agricultura familiar, no llegan a conformar un conjunto coherente y articulado para atender las demandas y necesidades de los agricultores familiares. También se propone un marco conceptual y algunas consideraciones para superar esta limitación y diseñar una política específica para el desarrollo de la agricultura familiar en un contexto de alta heterogeneidad social y geográfica como el del Perú.

Palabras clave: *Agricultura Familiar, Políticas Agrarias, Perú, Desarrollo Agrario y Rural*

## POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO PERÚ: EVOLUÇÃO RECENTE E DESAFIOS

### Resumo

O artigo analisa a evolução das políticas públicas orientadas à agricultura familiar durante a última década no Peru. A partir de uma tipologia das políticas agrárias, identifica-se que no Peru ainda predominam políticas do tipo generalistas que, ainda que tenham implicações para a agricultura familiar, não conformam um conjunto coerente e articulado para atender as demandas e necessidades dos agricultores familiares. Também se propõe um marco conceitual e algumas considerações visando a superação desta limitação e o desenho de uma política específica para o desenvolvimento da agricultura familiar em um contexto de alta heterogeneidade social e geográfica, como é o caso do Peru.

---

<sup>1</sup> Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, Perú, ezegarra@grade.org.pe.

**Palavras chave:** agricultura familiar, políticas agrárias, Peru, Desenvolvimento agrário e rural.

## FAMILY FARMING POLICIES IN PERU: RECENT EVOLUTION AND CHALLENGES

### Abstract

We analyze the evolution of public policies oriented toward family farming during last decade in Peru. Based on a typology of agricultural policies, we identify that the generalist type of policies are still predominant in Peru, which, although have important implications for family farming, do not entail an articulate and coherent set of policies to attend the demands and needs of family farmers. We also present a conceptual framework and some considerations for tackling these limitations and be able to design specific policies targeted to family farmers in a context of a high social and geographical heterogeneity as observed in Peru.

*Key words: Family Farming, Agricultural Policies, Peru, Agricultural and Rural Development*

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo actualiza el trabajo desarrollado por Meynard (2014) sobre políticas para la agricultura familiar en el Perú. El estudio previo de Meynard se extendió hasta el año 2013 aproximadamente, con un recorrido que puede trazarse desde la década de los 1970s con la Reforma Agraria, el posterior desmontaje neoliberal y algunas tendencias recientes en materia de desarrollo rural. La autora señaló acertadamente en el propio título del capítulo “a la espera de políticas específicas para la agricultura familiar”, y cabe preguntarse si en el periodo reciente han por fin llegado dichas políticas específicas.

Una primera mirada a lo ocurrido desde el 2012 en las políticas nacionales y sectoriales en el Perú indican que recientemente se ha avanzado hacia un marco más específico para la agricultura familiar. En particular, en el año 2014, y en el contexto del “Año Internacional de la Agricultura Familiar” de la FAO, el gobierno del Perú decidió generar y aprobar un documento de Estrategia nacional para la agricultura familiar-ENAF (aprobado en el año 2015), lo que puede considerarse como un hito importante en la materia.

No obstante, este importante avance a nivel declarativo, lo ocurrido desde la aprobación de la ENAF indica que no han ocurrido cambios sustanciales en las acciones y programas (no le llamamos políticas) orientados a la agricultura familiar. En conjunto, se mantiene un alto nivel de descoordinación entre proyectos y programas al interior del propio Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), y peor aún, con otros sectores relevantes como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y de Producción (PRODUCE), o los ministerios relacionados con los servicios básicos rurales (transportes y comunicaciones, educación, salud y saneamiento rural). Igualmente, en el periodo ha sido cada vez más evidente la desarticulación entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales en cuanto a políticas agrarias en general, y de apoyo a la agricultura familiar en particular (Fort *et al*, 2015).

En consecuencia, en esta actualización planteamos que las políticas específicas para la agricultura familiar en el Perú aún están en compás de espera, y se siguen acumulando problemas y conflictos en las zonas rurales que serán cada vez más difíciles de resolver. En la medida

que consideramos que las políticas específicas no existen aún, el capítulo también tiene un propósito propositivo mirando hacia el futuro.

El capítulo está dividido en tres secciones adicionales. En la primera sección explicamos la definición de agricultura familiar adoptada en la ENAF (2015), y que es la definición oficial actual. También analizamos algunos indicadores sobre la evolución de la agricultura familiar en el periodo reciente 2012-2017 utilizando la encuesta nacional de hogares (ENAHOG). En la segunda sección adoptamos el marco analítico propuesto por Sabourin *et al* (2014) para tipificar a las políticas orientadas hacia la agricultura familiar y analizamos el marco de políticas vigente en el periodo reciente desde esta perspectiva. En la tercera sección presenta algunas conclusiones sobre la situación de las políticas hacia la agricultura familiar y su posible evolución futura, con una propuesta conceptual y de diferenciación de políticas para enfrentar el reto de poner en marcha una auténtica política de desarrollo para la agricultura familiar en el Perú.

## 1. DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

### 1.1. DEFINICIÓN DE AGRICULTURA FAMILIAR EN ENAF

Un avance importante en el periodo reciente en el Perú con respecto a la agricultura familiar es que se cuenta ya con una definición formal y oficial en la materia. En efecto, en la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar-ENAF del MINAGRI (2015) se adopta la definición de la Comisión por el Año Internacional de la Agricultura Familiar del 2014 (acta sexta sesión) como:

*“El modo de vida y de producción que practican hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar en un territorio rural en el que están a cargo de sistemas productivos diversificados, desarrollados dentro de la unidad productiva familiar, como son la producción agrícola, pecuaria, manejo forestal, industrial rural, pesquera artesanal, acuícola y apícola entre otros, siendo esta heterogeneidad debido (sic) a sus características socioeconómicas, tecnológicas y por su ubicación territorial. La familia y la unidad productiva están vinculadas y combinan funciones económicas, ambientales, productivas, sociales y culturales.”* (pp. 10-11, ENAF, MINAGRI, 2015)

Además de esta definición general, la ENAF adopta una clasificación operativa aplicada al IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO, 2012), y que arroja que un 97% de las unidades agropecuarias en el Perú pertenecen al sector de la agricultura familiar. La definición operativa utiliza dos dimensiones: (i) el tamaño de la unidad agropecuaria; (ii) la contratación de mano de obra permanente. Las unidades por debajo de las 10 Ha. estandarizadas<sup>2</sup> y que no contratan mano de obra permanente de ningún tipo son clasificadas como parte de la agricultura familiar. Unidades con más de 10 Ha. estandarizadas y algún tipo de contratación no familiar son clasificadas como agricultura no familiar o empresarial.

Al interior de la agricultura familiar, la ENAF también plantea una diferenciación de tres tipos de agricultores: (i) subsistencia, (ii) intermedia; (iii) consolidada. Se plantó como criterio central para esta diferenciación el tamaño de la tierra. Los agricultores de subsistencia son los que tienen menos de 2 Ha. estandarizadas y son el grupo mayoritario (88%); entre 2 y 5 Ha. (10%) y entre 5 y 10 Ha. el 2%. De acuerdo a Eguren y Pintado (2015), es posible diferenciar dos tipos adicionales de agricultores familiares en los de subsistencia e intermedia de acuerdo al acceso a riego y uso de semilla certificada.

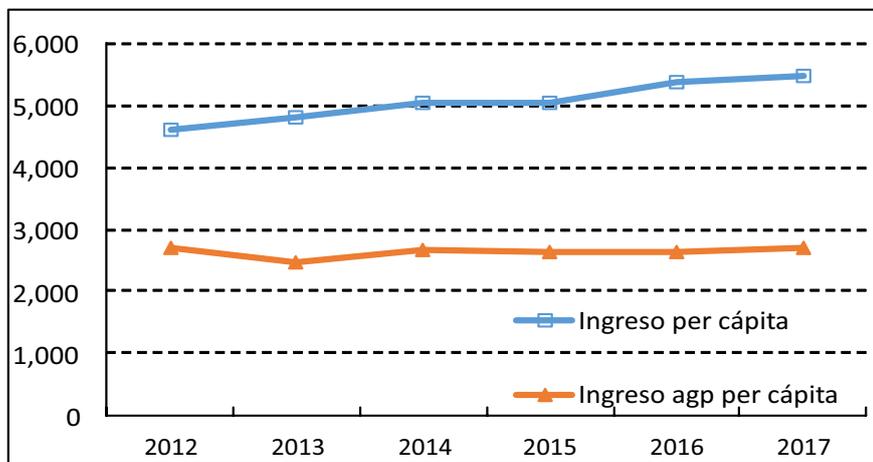
<sup>2</sup> Debido a las diferencias de calidad de la tierra, se usaron ponderadores de ajuste en función a la ubicación por región natural y el acceso a riego en las parcelas.

En conjunto, la definición oficial asumida para la agricultura familiar en el Perú implica que este es un sector de enorme peso social y económico. En la práctica, estamos hablando de que la agricultura familiar es absolutamente mayoritaria para todo fin práctico y de políticas.

### 1.2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE ALGUNOS INDICADORES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Evaluamos la evolución del sector de la agricultura familiar en el periodo más reciente (2012-2017) utilizando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) del INEI, que es aplicada cada año a una muestra representativa de hogares peruanos para medir sus ingresos y niveles de pobreza. La ENAHO tiene una buena representación estadística de la agricultura familiar a nivel nacional y de las regiones naturales<sup>3</sup>. La evolución del ingreso total y agropecuario per cápita promedio de los hogares agropecuarios<sup>4</sup> en ENAHO entre 2012 y 2017 se presenta en el gráfico siguiente.

Gráfico 1: Evolución de ingresos de hogares agropecuarios (S/.)



Fuente: ENAHOs 2012-2017, INEI

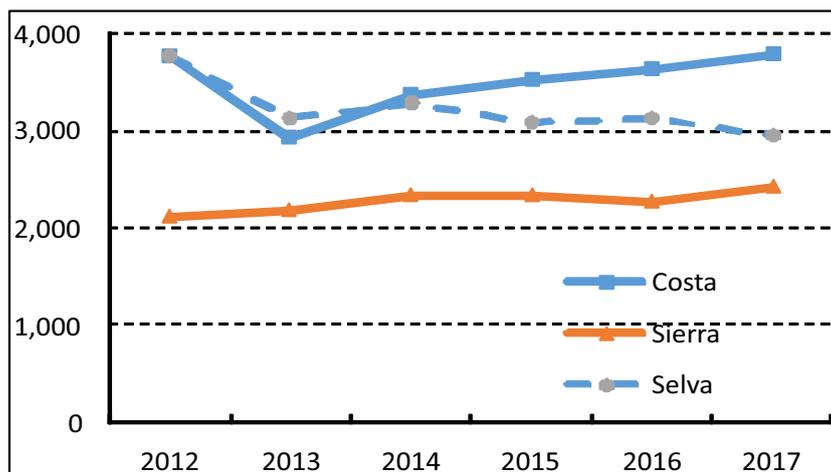
Los ingresos totales promedio per cápita de los hogares agropecuarios a nivel nacional han sido crecientes en el periodo, pero el ingreso agropecuario per cápita ha estado prácticamente estancado entre 2014 y 2017. Esto implica que todo el aumento en ingresos de los hogares agropecuarios se ha concentrado en actividades no agropecuarias, incluyendo transferencias públicas (como las del programa de transferencias condicionadas Juntos) y privadas.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución del ingreso agropecuario per cápita promedio por región natural (costa, sierra y selva) entre 2012 y 2017. La evolución ha sido heterogénea por regiones. En primer lugar, el ingreso agropecuario per cápita en la sierra es bastante menor al de las otras dos regiones (un 50% del de la costa). De otro lado, el ingreso agropecuario ha sido creciente en la costa y sierra, pero decreciente en la selva, especialmente entre 2014 y 2017.

<sup>3</sup>Para niveles inferiores de representatividad la ENAHO tiene mayores limitaciones. Ver Escobal y Armas (2015).

<sup>4</sup>Se definen como hogares que declaran tener tierra agropecuaria en ENAHO, y que, por ende, responden los módulos agropecuarios de la encuesta.

Gráfico 2. Nivel de ingreso de agricultores 2012-2017  
(soles per cápita al año)



Fuente: ENAHOs 2012-2017, INEI

La ENAHO permite también una aproximación a otros elementos que podrían estar detrás de estos cambios. Para identificar algunas dinámicas estructurales por región compararemos valores medios entre 2012 y 2017 para algunas variables disponibles en la encuesta en el cuadro siguiente.

Cuadro 1. Cambios en algunas variables de ENAHO 2012 y 2017 para agricultores por región

	Costa	Sierra	Selva	Total
Edad del JH	1%	0%	2%	0.7%
JH es varón	-4%	-1%	-2%	-2.1%
VBP agrícola	4%	20%	-29%	-6.7%
VBP pecuario	-16%	-8%	-31%	-12.5%
Tamaño tierra	133%	-39%	-40%	-30.0%
Número parcelas	-15%	-21%	-20%	-19.9%
Acceso a riego	0%	1%	-7%	-1.5%
Compró asistencia técnica	-11%	-62%	-77%	-54.1%

Fuente: ENAHOs 2012 y 2017, INEI

La edad promedio de los agricultores se incrementó en 0.7%, per más en la selva (2%). También hubo un ligero proceso de feminización (caída de -2.1% en jefatura del hogar agropecuario de varón), con una tendencia más marcada en la costa (-4%). Estas son tendencias generales de la agricultura peruana en los últimos 20 años, con envejecimiento y relativa feminización de la conducción agropecuaria, especialmente de hogares con un solo jefe de hogar de mujeres sin pareja (Zegarra, 2018). En el cuadro también se puede ver la evolución divergente en el Valor Bruto de Producción (VBP) agrícola y pecuario. En el VBP agrícola, tanto la costa como la sierra tuvieron incrementos (4 y 20%), más no en la selva donde cayó (-29%). De otro lado, el VBP pecuario cayó en las tres regiones entre 2012 y 2017 en -12.5%, con la mayor caída en la selva (-31%), seguida de la costa (-16%)

En cuanto a activos productivos como la tierra, se observa una caída sustantiva en el tamaño promedio de -30%, pero básicamente por lo ocurrido en la sierra y selva (caída de

-40%), ya que en costa el tamaño promedio se incrementó en forma significativa. Igualmente, en sierra y selva se observa una caída en el número de parcelas de -20%. Esto implica que ha continuado profundizándose la fragmentación de la agricultura familiar en estas regiones, también uno de los problemas estructurales más importantes del agro peruano.

En cuanto al riego, se aprecia una ligera caída de 1.5% en el porcentaje de tierras bajo riego por parte de los agricultores familiares, especialmente por una fuerte caída en selva (-7%), donde el riego es marginal, con un ligero incremento de 1% en sierra, que podría asociarse a los esfuerzos de la inversión pública con el programa Mi Riego (ver más adelante) desde 2014.

Finalmente, el uso de asistencia técnica (comprada) por parte de los agricultores peruanos es bajísimo (1% en 2012), e incluso se observa una reducción en este porcentaje (cae a 0.4%). Esto indica un bajo nivel de desarrollo tecnológico y un muy limitado desarrollo del mercado de servicios de asistencia técnica orientado a la agricultura familiar en el país, especialmente en la sierra y selva.

## 2. MARCO DE LA POLÍTICA AGRARIA Y LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ÚLTIMA DÉCADA

El Perú es uno de los países de la región con casi total predominancia de la agricultura familiar o agricultura de pequeña escala en el número total de unidades agropecuarias (97% según la definición oficial). Quizás esto explica porqué no ha existido una política específica para la agricultura familiar en el Perú en la medida que no tiene suficiente especificidad. En este contexto, se puede caracterizar al periodo más reciente 2013-2018 como un intento (aún fallido) de instrumentar una política específica para los agricultores familiares en el país. En esta sección exploramos y argumentamos en favor de esta caracterización.

En primer lugar conviene traer al presente análisis la tipología de políticas propuesta por Sabourin et al (2014): (i) políticas transversales o no sectoriales; (ii) políticas agrícolas generalistas que afectan a la agricultura familiar; (iii) políticas focalizadas en la agricultura familiar. Planteamos que en el Perú han prevalecido las políticas generalistas (tipo ii) con implicancias para la agricultura familiar pero no articuladas para atender adecuadamente a ésta (tipo iii). Igualmente, planteamos que hay algunos desarrollos recientes de las políticas del tipo i. y iii. pero que aún no tienen prevalencia sobre las del tipo ii.

### 2.1. POLÍTICAS TRANSVERSALES O NO SECTORIALES

En la última década se han generado en el Perú algunas estrategias generales de desarrollo relevantes para la agricultura familiar que es necesario reseñar. El documento más general, y que otorga un marco para las políticas de Estado de más largo plazo, es el Acuerdo Nacional<sup>5</sup>, dentro del cual el sector agropecuario juega un rol importante en varias de las políticas de Estado, con impactos en la reducción de pobreza y brechas sociales; mejora en las condiciones de vida de la población y aportes en el manejo de recursos claves como el agua, el suelo y los recursos forestales. Igualmente, se cuenta con un plan general del Bicentenario, que plantea algunas metas de desarrollo para el año 2021.

En el periodo 2012-17 también se aprobaron algunos planes nacionales con implicancias para el sector agrario, como el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) y el Plan de Competitividad. En ambos casos estamos ante estrategias para darle a la economía peruana una mayor capacidad de crecimiento económico en un entorno mundial cambiante y ca-

<sup>5</sup> El Acuerdo Nacional es un documento firmado en 2002 por las diversas fuerzas políticas y organizaciones de la sociedad civil del país en el que se definen un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso.

da vez más competitivo, con una urgente necesidad de generar nuevos procesos de crecimiento endógenos, basados en la innovación y el avance tecnológico. En este contexto, la agricultura es uno de los sectores con mayores dificultades para articularse a un nuevo tipo de crecimiento económico debido a la alta fragmentación productiva, baja tecnificación y su mayor exposición a fenómenos climáticos y procesos biológicos complejos.

Deben también señalarse algunas estrategias generales aprobados en el periodo como la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (2012), y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario (2012), en el que se plantean temas sobre el manejo de la biodiversidad y los bienes ambientales agrarios.

## 2.2. LAS POLÍTICAS GENERALISTAS DE LA ÚLTIMA DÉCADA<sup>6</sup>

Durante la última década el sector público de la agricultura enfrentó cambios institucionales importantes. Los temas que incidieron en estas reformas han estado relacionados al proceso de descentralización y la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales; la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos; y la reforma del Estado (puesta en marcha de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) luego del cambio de autoridades de gobiernos regionales y locales en 2010 y del gobierno nacional en 2011.

El Ministerio de Agricultura (hoy Ministerio de Agricultura y Riego) en el periodo 2007 al 2011 estuvo orientado a los temas de competitividad sectorial en el contexto de la mayor apertura comercial (TLC) y un claro énfasis en promover la inversión privada en sectores con ventajas comparativas como la agro-exportación en valles costeros y la de productos forestales. En esta etapa se observó una atención marginal a los problemas de las pequeñas unidades agropecuarias y comunidades campesinas y nativas, y una creciente dificultad para articular la política nacional al nivel regional y local (ver más adelante).

En el periodo 2011-2016 se implementó una nueva reforma institucional en la que se elevó la importancia del riego a tal punto que la nueva denominación del sector es Ministerio de Agricultura y Riego, MINAGRI. Igualmente, se sustituyó la concepción de competitividad por la de negocios agropecuarios. Las prioridades de política agraria tuvieron algunos ajustes en la estructura del presupuesto sectorial. El presupuesto asignado al riego, por ejemplo, representó en el año 2014 el 45% del presupuesto total, básicamente por la asignación al programa Mi Riego, orientado a infraestructura de riego en la sierra peruana. De otro lado, se observó una caída relativa en el presupuesto asignado a desarrollo de capacidades, investigación y recursos naturales. La evolución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector agricultura por principales funciones entre los años 2009 al 2015 se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. PIA del sector agricultura por ejecutoras 2009-2015\* (soles corrientes)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*
1.SEDE CENTRAL	182,274,029	250,445,174	236,103,205	201,783,783	339,055,207	780,845,799	836,232,617
2.AGRORURAL	185,103,687	178,853,226	141,640,496	120,175,973	193,616,267	147,947,962	267,258,423
3.SENASA	83,375,420	162,543,441	191,156,859	203,558,676	234,294,312	180,121,000	188,498,614
4.ANA-RRHH	40,157,000	56,024,790	90,506,880	111,253,320	136,653,706	176,585,672	167,488,677
5.INIA	50,058,655	56,953,265	55,198,461	45,981,000	58,858,940	60,006,678	193,055,080
6.PROY.ESPEC	127,017,238	165,727,855	165,239,752	149,515,063	214,039,072	79,238,328	144,200,403
7.PSI	60,897,623	80,326,294	79,090,362	103,294,187	159,884,790	69,423,114	57,327,488
8.AGROIDEAS	160,000,000	150,000,000	48,652,397	38,022,040	43,076,100	41,459,776	42,000,000
9.SERFOR						56,950,456	57,338,813
10.OTROS	69,405,965	80,174,142	46,264,175	49,088,459	81,757,081	45,751,496	
<b>TOTAL</b>	<b>958,289,617</b>	<b>1,181,048,187</b>	<b>1,053,852,587</b>	<b>1,022,672,501</b>	<b>1,461,235,473</b>	<b>1,581,379,82</b>	<b>1,953,400,115</b>

\* PIA presentado al Congreso para el ejercicio 2015. Fuente: SIAF-MEF y MINAGRI para 2015

<sup>6</sup> Una parte importante de este acápite se basa en el informe de consultoría coordinado por el autor para la elaboración de lineamientos de la política agraria para el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). Ver Zegarra y Martínez (2014).

Como se puede ver, hubo una tendencia creciente del presupuesto sectorial entre 2012 y 2015. En términos de las unidades ejecutoras del sector, la sede central tuvo un crecimiento importante en 2014, pero este presupuesto se ha estabilizado para 2015. Para la mayor parte de las otras ejecutoras el presupuesto se ha incrementado en forma importante para el 2015, especialmente para INIA, AGRORURAL y la Sede Central del Ministerio. En términos de prioridades, la estructura del presupuesto sectorial refleja la fuerte orientación hacia el riego, especialmente hacia la sierra con el programa Mi Riego, el cual está orientado a la agricultura familiar predominante en esta región (ver más adelante). La evolución de la estructura del presupuesto por grandes funciones se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Evolución de la estructura presupuestal del MINAGRI (PIM)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ambiente y RRNN	14.3%	10.5%	12.8%	3.0%	3.4%	2.6%
Desastres	2.1%	1.5%	2.9%	5.8%	5.8%	7.6%
Riego	26.8%	26.6%	21.5%	18.6%	34.3%	44.9%
Investigación	6.8%	7.0%	4.3%	3.1%	2.7%	1.6%
Sanidad	7.9%	13.4%	17.9%	15.0%	18.1%	7.9%
Capacidades	18.7%	20.4%	16.5%	24.1%	11.5%	12.2%
Otros	23.4%	20.5%	24.1%	30.4%	24.2%	23.2%

Fuente: SIAF-MEF y MINAGRI para 2015

La función de riego representó el 45% del PIM sectorial en 2014, versus 27% en 2009. El fuerte crecimiento de esta función ha reducido el peso relativo de otras funciones importantes como en ambiente y recursos naturales, capacidades o investigación. De otro lado, en los últimos años se observa una creciente importancia de la función de prevención de desastres, que ocupa el 7.6% del presupuesto en 2014, versus sólo 2.1% en 2009.

Un instrumento presupuestal importante aparecido en la última década en el funcionamiento sectorial han sido los programas presupuestales. El sector agrario dispone de ocho programas presupuestales, los cuales se orientan a temas como manejo del recurso hídrico, sanidad e inocuidad, vulnerabilidad, desarrollo forestal y articulación a mercados, cuya evolución presupuestal se muestra en el cuadro siguiente.

Cuadro 4. Asignación de PIA a Programas Presupuestales de sector agricultura

	2012	2013	2014	2015*
1. Recursos Hídricos	129,196,942	381,212,820	150,393,680	174,554,066
2. Forestal y Fauna	5,069,735	41,057,729	59,910,191	58,821,650
3. Articulación mercado			149,038,082	320,832,989
4. Inocuidad	12,791,881	17,240,901	13,069,097	15,858,109
5. Sanidad animal	30,680,167	36,156,089	33,282,250	37,774,172
6. Sanidad Vegetal	128,135,277	152,322,029	90,875,494	97,083,955
7. Degradación suelos		28,363,489	10,184,058	8,066,088
8. Vulnerabilidad desastres	23,703,687	50,042,688	19,446,660	91,662,465
<b>Total</b>	<b>329,577,689</b>	<b>706,395,745</b>	<b>526,199,512</b>	<b>804,653,494</b>
<b>% Presupuesto Total</b>	<b>32.2%</b>	<b>48.3%</b>	<b>33.3%</b>	<b>41.2%</b>

\* PIA presentado al Congreso para el ejercicio 2015. Fuente: SIAF-MEF y MINAGRI para 2015

Se puede ver una fuerte expansión para el año 2015 del programa presupuestal de “articulación de pequeños agricultores a mercados”. Este programa fue iniciado en el año 2014 y se

convertiría en el programa de mayor envergadura en la propuesta de presupuesto para el año 2015. Cabe señalar que todo el incremento presupuestal de INIA y AGRORURAL están asignados a este programa presupuestal, de allí su importante incremento en 2015. También se observa un incremento en el presupuesto asignado al programa sobre vulnerabilidad frente a desastres para el año 2015, mientras el resto de programas mantiene más o menos el mismo presupuesto asignado para el año 2014 (a nivel PIA).

### 2.3. ALGUNOS PROGRAMAS PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA Y PORQUÉ NO CONFIGURAN UNA POLÍTICA ARTICULADA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR<sup>7</sup>

Son cinco los programas sectoriales orientados a la pequeña agricultura: AGRORURAL, Mi Riego, Mi Chacra Emprendedora (Haku wiñay), AGROIDEAS y PROCOMPITE.

#### 2.3.1. AGRORURAL

Es el Programa de Desarrollo Productivo y Rural del MINAGRI. Se constituye desde el 2008 como unidad ejecutora del Viceministerio de Agricultura. Esta condición le permite realizar inversiones públicas de diverso tipo, dependiendo de las prioridades que defina el MINAGRI, en zonas rurales. Su carácter de unidad ejecutora le permite desarrollar los proyectos provenientes de Mi Riego. Asimismo es la encargada de ejecutar algunos proyectos temporales que define el ministerio, por ejemplo la campaña el 2013 contra la proliferación de Roya en zonas de producción cafetalera. También le ha permitido gestionar programas específicos que reciben financiamiento e cooperación técnica internacional, particularmente del FIDA.

AGRORURAL es a su vez un programa que nace de la fusión de las OPDs y programas existentes previamente en el MINAGRI. Entre ellos destacan: PRONAMACHCS, PROABONOS, PROSAAMER MARENASS, ALIADOS, CORREDOR PUNO CUZCO, PROYECTO SIERRA NORTE Y PROYECTO SIERRA SUR.

Cuadro 5. Servicios ofrecidos por proyectos de AGRORURAL

Servicios que brinda	Programas con apoyo de cooperación técnica internacional en ejecución (Planes de Negocio)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación Financiera</li> <li>- Micro Seguros de Vida</li> <li>- Planes de Negocio</li> <li>- Venta de Guano de Isla</li> <li>- Otros se acuerdo a prioridades del sector</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sierra Norte: Cajamarca, Amazonas, La Libertad y Lambayeque.</li> <li>- Sierra y Selva Alta: Amazonas, San Martín, Lima y Cajamarca.</li> <li>- Sierra Sur II: Apurímac, Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna.</li> <li>- Aliados II: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Junín, Huánuco y Pasco</li> </ul>

Fuente: Remy (2016)

El trabajo realizado por AGRORURAL en planes de negocio a través de los proyectos FIDA fue la base de los concursos de negocios inclusivos que desarrolla FONCODES a través de Mi Chacra Emprendedora (Haku wiñay, ver más adelante). El mecanismo CLAR (Consejos Locales de Asignación de Recursos), como se ha señalado, permite la creación de comités locales, constituidos por autoridades locales e instituciones públicas y privadas con legitimidad so-

<sup>7</sup> Esta sección se base en el trabajo de Marisa Remy (2016).

cial, que premian las mejores propuestas de negocio. AGRORURAL contrata a equipos especializados, para cada programa que gestiona, que acompañan la elaboración de planes de negocio que entrarán a concurso.

Es el programa más grande del MINAGRI para el desarrollo rural y el más extendido. Tiene presencia en 20 departamentos, con 200 sedes a nivel nacional. Puede intervenir, según su criterio de focalización, en 1000 distritos. El personal de estas sedes no es el personal de los equipos especializados que se contratan en el marco de los programas cofinanciados por la Cooperación Técnica Internacional, lo que genera una cierta dualidad.

### 2.3.2. Programa Mi Riego

Creado por disposición complementaria de la Ley N°29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, tiene competencia para financiar proyectos de inversión pública, y estudios de pre-inversión, a solicitud de los tres niveles del Estado. Así, este fondo puede ser requerido por los Gobiernos Locales, Regionales y el propio MINAGRI. Su ejecución se realiza desde el MINAGRI a través de sus dos unidades ejecutoras (PSI y AGRORURAL).

El fondo fue creado con un aporte del Tesoro Público por 1,000 millones de soles, adscrito al MINAGRI, para financiar proyectos destinados a la captación, conducción y distribución de recursos hídricos. El objetivo de Mi Riego es reducir las brechas en la provisión y uso del agua con fines agrícolas en zonas alto-andinas (más de 2,000 metros sobre el nivel del mar). Las obras más comúnmente financiadas son: construcción o mejoramiento de canales, represas y reservorios.

En los 240 proyectos aprobados por Mi Riego hasta 2016 se preveía la realización de 144 obras de infraestructura por un valor promedio de 6 millones, 370 mil nuevos soles.

Cuadro 6. Proyectos de Fondo Mi Riego hasta junio 2016

	N	Monto Total	N° Obras
Proyectos aprobados	240	966,136,254	144
Concluidos	5	9,851,637	5
En ejecución	74	476,369,771	63
En proceso de licitación	56	237,128,659	41
Por iniciar licitación	75	196,341,189	28
Con DS en trámite	30	44,959,381	7

Fuente: Remy (2016)

### 2.3.3. Programa Mi Chacra Emprendedora (Haku wiñay, Noa Jayatai)

Este programa es manejado por FONCODES, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, creado en 1991 como estrategia de intervención del Gobierno Nacional en zonas pobres y extremadamente pobres. Hoy está adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS, creado en 2011) y tiene tres líneas de intervención: Generación de Oportunidades Económicas y de Emprendimientos Rurales; Inversión Facilitadora de Oportunidades Económicas; y Proyectos especiales.

Un eje clave para la agricultura familiar en el trabajo de MIDIS es el de Generación de Oportunidades Económicas y de Emprendimientos Rurales que se desarrolla a través del pro-

grama “Mi chacra emprendedora” (Haku wiñay, para el trabajo en Sierra; y Noa Jayatai, para el trabajo en Selva).

Cuadro 7. Descripción del programa Haku wiñay

	N	Monto Total	N° Obras
Proyectos aprobados	240	966,136,254	144
Concluidos	5	9,851,637	5
En ejecución	74	476,369,771	63
En proceso de licitación	56	237,128,659	41
Por iniciar licitación	75	196,341,189	28
Con DS en trámite	30	44,959,381	7

Fuente: FONCODES

Mi chacra emprendedora nace como proyecto piloto en el 2012 con asiento en Ayacucho. Ese mismo año salta a tres departamentos más: Apurímac, Huancavelica y Huánuco, manejando 11.5 millones. El 2013 se expandió y llegó a atender familias de centros poblados ubicados en 13 departamentos con un presupuesto de 71 millones de soles. Actualmente trabaja en 17 departamentos y tienen un presupuesto de más de 100 millones de soles.

El criterio de focalización de FONCODES para el programa Haku Wiñay se orienta a Centros Poblados identificados como preponderantemente de población “en proceso de inclusión”. El MIDIS define este grupo en tanto se cumplan tres de los siguientes cuatro criterios: i) Ruralidad: Hogares que residen en centros poblados de menos de 400 viviendas (2000 personas) o menos; ii) Etnicidad: Hogares donde el padre o la madre aprendieron a hablar en lengua nativa; iii) Bajo nivel educativo: Hogares en los que la jefa de familia o la esposa del jefe de familia no ha completado el nivel de primaria; iv) Estrato socio económico: Hogares que, por sus gastos, están ubicados en el quintil más bajo de la distribución del gasto en el país. Se añade a la focalización que los Centros Poblados con alta concentración de usuarios del programa JUNTOS.

### 3.3.4. AGROIDEAS

Es un fondo no reembolsable que busca fomentar la competitividad agraria que fuera creado por el DL 1077 (2008) en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Promueve y apoya proyectos de negocios agrícolas, forestales y pecuarios, permitiendo una mejor conexión con el mercado y aprovechamiento de oportunidades para la mejora de los ingresos de familias rurales. Premia la asociatividad y formalidad en el espacio rural. Se creó en el marco de compensaciones a pequeños y medianos productores tras la apertura de mercados generada por la firma del TLC con EEUU. Sus criterios de evaluación requieren una elaboración técnica de cierto nivel de complejidad de los proyectos.

AGROIDEAS tiene una Unidad de Promoción, que tiene a su cargo 9 unidades regionales encargadas de fomentar el uso de este fondo. Adicionalmente tiene una Unidad de Negocios y una Unidad de Monitoreo. Trabaja en asociación con gobiernos regionales y provinciales, quienes muchas veces se tornan agentes de difusión de las alternativas de apoyo económico que brinda AGROIDEAS.

Según datos oficiales, AGROIDEAS ha promovido 150 millones de soles en el periodo 2012-2015, beneficiando más de 19,000 productores agrarios, organizados en alrededor de

344 organizaciones de productores. Han logrado promover emprendimientos económicos en 23 regiones del Perú. Un emprendimiento puede solicitar la cofinanciación de: i) La constitución de su organización, en caso aún no la haya inscrito en Registros Públicos; ii) La gestión de su negocio; iii) La mejora tecnológica de su producción.

### 3.3.5. PROCOMPITE

Por medio de la Ley 29337, ley de promoción a la competitividad productiva, conocida como Ley PROCOMPITE, el gobierno central autorizó la creación de fondos de los Gobiernos Locales y Regionales para que sean destinados a financiar iniciativas de apoyo a la competitividad productiva. Estos fondos pueden alcanzar hasta el 10% del total de presupuesto para inversiones del que dispone cada gobierno sub-nacional de manera anual.

Constituyen fondos concursables para cofinanciar propuestas productivas (planes de negocio) mediante: desarrollo, adaptación, mejora o transferencia tecnológica pudiendo también contemplarse la transferencia de equipos, maquinaria, insumos y materiales donde la inversión privada sea insuficiente. Del total del presupuesto destinado para el fondo PROCOMPITE, el GL o GR puede utilizar hasta un 10% para financiar la capacitación y apoyo técnico para la elaboración de proyectos y planes de negocio que quieran concursar.

Para que un GL o GR pueda destinar parte de su presupuesto a un fondo PROCOMPITE debe primero ser autorizado por el SNIP, definiendo las cadenas productivas a las que se puede aplicar el fondo, las que deben haber sido priorizadas en los Planes Estratégicos de Desarrollo. La validación de la OPI y el proyecto debe ser elaborado por la Gerencia de Desarrollo Económico o quien cumpla sus funciones. Puede durar como máximo 2 años en ejecución.

Las iniciativas que concursen deben ser colectivas y agrupar a un mínimo de 25 socios comprometidos con el emprendimiento. El tope de inversión por iniciativa ganadora es de un millón de soles. Puede financiar hasta el 50% del plan de negocios. En los proyectos ganadores cuyo monto de financiación sea máximo de 200 mil soles el fondo puede cubrir hasta 80% del total. Supone en todos los casos un aporte de los socios que proponen una iniciativa de negocio.

## 2.4. VISIÓN DE CONJUNTO DE LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR

Una mirada inicial a los tres tipos de políticas descritos previamente indicaría que existe un conjunto articulado de intervenciones para la agricultura familiar, con políticas trasversales de desarrollo rural y territorial bien definidas, políticas agrarias consistentes con las políticas transversales, con objetivos claros e instrumentos eficaces; y una serie de programas bien articulados y focalizados para la agricultura familiar. No obstante, esta mirada sería solamente un espejismo frente a una realidad de desconexión, escasa articulación y graves inconsistencias entre los tres niveles.

Luego de 15 años, Fort et al (2015) documentaron con bastante detalle los problemas del Estado para implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDER) que fuera aprobada en 2004. La ENDER era una típica política transversal con profundas implicancias para el desarrollo de la agricultura familiar. Aún con la importancia de esta estrategia, existe hoy amplio consenso en los analistas que ésta no ha sido realmente implementada, ya que no se llegó a definir una entidad gubernamental encargada de las políticas de desarrollo rural.

Fort et al (2015) también generan una tipología con tres tipos de provincias en función a las necesidades diversas de activos y servicios públicos para la población rural, y contrastan

estas necesidades con la estructura del presupuesto público orientado al desarrollo rural. Lo que encuentran puede sintetizarse en la siguiente cita.

(...) El gráfico 25 refleja la dificultad para encontrar patrones presupuestales claros bajo la idea de intervenir grupos con énfasis distintos de acuerdo a sus características. Una primera mirada a este, antes de profundizar en cada tipo provincial, muestra poca consistencia en la composición de los recursos públicos. Podría esperarse que las provincias rural 1, las que muestran los principales déficits en servicios básicos, evidenciaran los mayores esfuerzos en inversiones en calidad de vida; que las provincias rural 2, con acumulados importantes en servicios básicos, pero déficits en infraestructura económica, concentraran los mayores esfuerzos en la inversión en activos públicos y una relativamente importante inversión en mejora de los activos de las familias; y que las provincias rural 3, con avances en disponibilidad de servicios básicos e infraestructura económica, recibieran los principales esfuerzos en dotación de servicios económicos y mejora de los activos familiares. Estas tendencias no se estarían cumpliendo. (p. 97)

Esta debilidad de articulación de las políticas se observa tanto entre los tres niveles como al interior de cada nivel. En el nivel sectorial, por ejemplo, Zegarra y Martínez (2015) señalan las serias dificultades para generar coordinación y sinergias de los programas y servicios al interior del propio Ministerio de Agricultura, así como en la interacción con los gobiernos regionales y locales. Los programas tienen débil articulación territorial, lo cual dificulta generar sinergias para el desarrollo.

Al nivel de los cinco grandes programas con mayor orientación a la agricultura familiar se observa el problema a un nivel más agudo. AGRORURAL, por ejemplo, no comparte una misma estrategia de focalización con Haku wiñay, que es un programa del MIDIS. AGROIDEAS, por ejemplo, es un fondo concursable que no ha incorporado elementos de coordinación y focalización para intervenciones en activos productivos con AGRORURAL o Mi Riego. En el caso de Mi Riego, una reciente evaluación del programa (Zegarra, 2018) encuentra que en los proyectos de riego promovidos por este Fondo en la sierra peruana no se ha generado ningún impacto en cuanto al acceso a servicios complementarios de capacitación, asistencia técnica y crédito. Si estos programas tienen una débil articulación con la política agraria nacional, esta relación es aún más precaria con las políticas de corte transversal para enfrentar temas de desarrollo rural, manejo sostenible de los recursos naturales, seguridad alimentaria y adaptación ante el cambio climático.

Puede decirse, entonces, que si bien ha habido un cierto avance de tipo declarativo en torno a la agricultura familiar, el reto de articulación y adecuada implementación de una política consistente es aún un reto fundamental en el caso peruano. En la siguiente sección planteamos algunas ideas iniciales para avanzar en esa dirección.

### 3. ELEMENTOS DE UNA PROPUESTA PARA ARTICULAR LAS INTERVENCIONES DE DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PERÚ<sup>8</sup>

#### 3.1. UNA TIPOLOGÍA PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

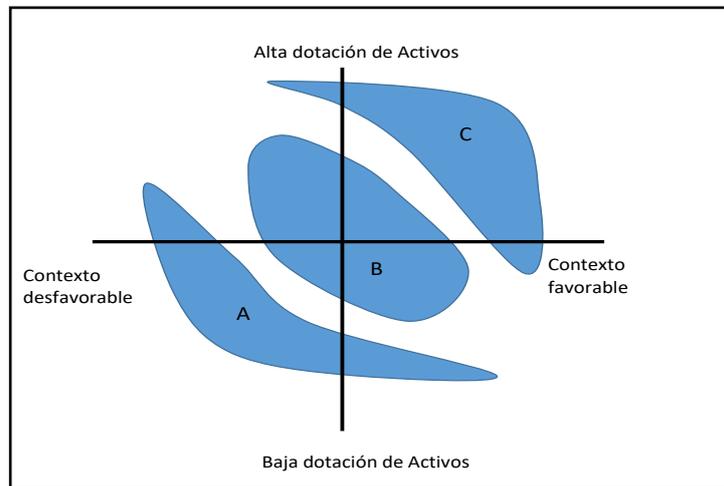
La presente propuesta se enmarca en un concepto amplio de desarrollo territorial rural (ver Berdegú y Schejman, 2004) la que enfatiza dos dinámicas importantes: (i) la articulación

<sup>8</sup> Este acápite se basa en el trabajo coordinado por Julio Berdegú (2014) con una propuesta al gobierno peruano para tener una política articulada de desarrollo rural.

a mercados dinámicos y; (ii) el desarrollo de una institucionalidad local para la gobernanza en los territorios rurales. En este enfoque los territorios rurales no son definidos solamente como lugares geográficos sino como espacios más amplios de identidad social, económica y cultural. Igualmente, se presta particular atención a la heterogeneidad de los actores económicos y sociales en los territorios, y a las articulaciones urbano-rurales y agrícola-no agrícolas, entendiendo que los hogares rurales desarrollan estrategias múltiples y con opciones de multi-actividad para salir de la pobreza. La presente propuesta busca generar un mayor dinamismo económico al nivel de territorios rurales sobre la base de mejorar los retornos de los activos públicos y privados a los que tienen acceso hogares heterogéneos.

En particular, para la presente propuesta es clave la situación específica de acceso a activos (públicos y privados) que enfrentan los hogares rurales y su capacidad de rentabilizarlos en condiciones de mercado. En este caso, conviene distinguir a los hogares rurales de acuerdo a su posición en el “mapa de activos” de acuerdo al siguiente diagrama planteado por Berdegué y Escobar (2002).

Diagrama 1. Mapa de activos de hogares rurales



Fuente: Berdegué y Escobar (2004)

En el eje vertical del diagrama se considera la dotación de activos privados como tierra, capital físico, humano y financiero; y la dotación de mano de obra y otros recursos. Los hogares con mayores dotaciones se ubican en la parte superior, y los que tienen baja dotación en la parte inferior. De otro lado, en el eje horizontal se presenta el contexto de mercados, geográfico, de instituciones y provisión de bienes públicos que enfrentan los hogares, teniendo igualmente a los mejor dotados en la parte derecha y los menos favorecidos en la parte izquierda del diagrama.

El grupo A, ubicado mayoritariamente en el cuadrante izquierdo inferior, identifica a aquellos hogares rurales en situación de pobreza extrema o alta vulnerabilidad económica y social, con baja dotación de activos y un contexto desfavorable para generar ingresos no sólo en la agricultura si no también en otras actividades no agropecuarias. La baja dotación de activos y muy adverso contexto hacen difícil que las políticas de apoyo productivo funcionen por sí solas para sacar a este sector de la pobreza y se requieren políticas de apoyo social directo y esfuerzos sostenidos para incrementar tanto sus activos públicos como privados. En el otro extremo, el grupo C refiere a hogares que tienen una posición de activos y contexto más favorable para la generación de ingresos. Estos hogares ya han podido superar las mayores vulnerabi-

lidades en la generación de ingresos y están más plenamente articulados a los mercados en un contexto favorable.

La tercera categoría, el grupo B en el diagrama, es la que ocupa un lugar central en la presente propuesta para la agricultura familiar. Según Berdegú (2011), este sector ha sido generalmente ignorado en las discusiones de política de desarrollo rural en Latinoamérica pese a su importancia numérica y estratégica. En este grupo se ubican hogares rurales con una base mínima de activos privados y públicos, y un contexto en el que faltan pocos elementos críticos que le impiden pasar a la siguiente escala. Este grupo es estratégico porque también puede generar arrastre en el grupo A (en desventaja) al generar un mayor dinamismo en las zonas rurales. Como las flechas del diagrama indican, de lo que se trata es de mover a los grupos en desventaja, A y B, hacia el cuadrante superior, y esto puede implicar distintos instrumentos de política y secuencia en las intervenciones.

En el caso particular de esta propuesta, el grupo al que se orientaría el programa de articulación de iniciativas de tipo productivo en zonas rurales es el grupo B, mientras que otras políticas públicas en marcha (PROCOMPITE, AGROIDEAS y MI RIEGO, por ejemplo) van mejorando la situación de los sectores más vulnerables del tipo A. En gran medida, se trata de facilitar y acelerar con instrumentos de política pública, la transición del grupo A hacia el B y del B hacia el C. En este caso, el enfoque de la propuesta es en la segunda transición, la del grupo B que tiene la posibilidad de responder a incentivos de mercado y al mismo tiempo, de generar procesos de dinamización rural que también abren espacio para la mejora del grupo A en mayor desventaja.

### 3.2. TOMANDO EN CUENTA LA DIVERSIDAD GEOGRÁFICA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR<sup>9</sup>

Como la propia ENAF reconoce, la agricultura familiar en el Perú tiene una enorme diversidad, tanto ecológica como de tipo cultural y económica. La heterogeneidad puede ser conceptualizada a distintos niveles y con distintos marcos conceptuales, siendo esta un área en la que se requiere buena información y enfoques de consenso para la posible aplicación de políticas diferenciadas (Escobal y Armas, 2015).

Un primer nivel importante de identificación de la heterogeneidad es al nivel del las regiones (ex departamentos). Es clave que el sector agricultura disponga de una o varias tipologías de regiones de acuerdo a criterios establecidos. Las regiones son espacios de gobierno sub-nacional con roles y funciones específicas en materia agraria, además de tener una institucionalidad directamente relacionada al desarrollo agropecuario. Por este motivo es importante tener tipologías de nivel regional que sean útiles para la coordinación de políticas del nivel nacional con los niveles sub-nacionales.

Un segundo nivel de identificación de heterogeneidad puede identificar unidades geográficas de un tamaño intermedio como provincias y cuencas. Estos espacios permiten un mayor aterrizaje a temas ligados al desarrollo rural y el manejo de recursos y activos del territorio. Una tipología de provincias y cuencas puede servir para coordinar políticas en los territorios con otros sectores, así como con gobiernos provinciales y locales (es también un complemento a las tipologías regionales).

El tercer nivel de heterogeneidad es el de los propios agricultores y sus características y lógicas de comportamiento. En este caso es necesario definir un marco conceptual que identifique estas características y lógicas de comportamiento, y plantea metodologías para la determinación de los tipos. Existen metodologías basadas en criterios exógenos, es decir, se fijan límites a ciertas variables observables y esto define los tipos. De otro lado, también existen alter-

<sup>9</sup> Estos últimos acápite están basados en Zegarra y Martínez (2014).

nativas endógenas, donde ciertos comportamientos o resultados obtenidos por los agricultores llevan a la identificación de diversos tipos de agricultores. Ambos enfoques tienen ventajas y desventajas, pero son útiles para plantear políticas diferenciadas, identificar poblaciones objetivos e instrumentos específicos de acuerdo a los rasgos de cada tipo identificado.

### 3.3. GESTIÓN AGRARIA Y EL NIVEL TERRITORIAL

La agricultura es una de las actividades económicas con mayor articulación a los diversos territorios del país ya que se sustenta en recursos de amplio anclaje territorial como el agua y suelos. Por este motivo, adquiere particular relevancia la gestión agraria al nivel territorial.

El Perú tiene un Estado unitario y descentralizado, con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El nivel regional ha adquirido particular importancia desde el inicio del proceso de elección democrática de gobiernos regionales desde el año 2002 y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR). En este marco, el gobierno nacional tiene la competencia exclusiva de definir la política agraria nacional, como se indica en el artículo 46:

“Es competencia exclusiva del Gobierno Nacional definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley.

(...) Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.(...)”

Queda clara la necesidad de una adecuada articulación entre la política agraria nacional y las políticas y estrategias de los gobiernos regionales. Las normas de descentralización definieron un conjunto de funciones específicas en materia agraria de los gobiernos regionales y durante la última década se han ido generando procesos de acreditación y transferencia de funciones del nivel central a las regiones.

No obstante, a esta altura la evaluación del proceso de descentralización en materia agraria no ha sido positiva. Persisten serias dificultades de articulación, superposición y duplicación en las definiciones de política y asignación de recursos entre el nivel central y los niveles sub-nacionales. No es un objetivo de este documento diagnosticar en detalle este problema pero sí se pueden plantear algunas ideas básicas para enfrentarlo.

En el esfuerzo descentralizador es importante definir con mayor claridad la matriz de responsabilidades tanto del nivel central como de las regiones. Los cambios en la propia estructura del ministerio, así como evoluciones generales han ido cambiando algunos elementos de las responsabilidades que es necesario definir o actualizar. Esta matriz es un instrumento fundamental de gestión de la relación entre política nacional y políticas regionales de desarrollo agrario.

Igualmente, se debe generar un modelo institucional viable para la atención a los agricultores en los territorios con la lógica de la ventanilla única. Aún persiste la desconexión entre entidades del nivel central y las Agencia Agrarias, sin poder ofrecer una sola plataforma única y articulada de servicios a los agricultores. El ministerio y las regiones deben definir la forma y el espacio institucional para lograr la ventanilla única de servicios orientada a los agricultores y agricultoras en los territorios.

#### 4.4. ARTICULACIÓN INTER-SECTORIAL

La revisión de los diversos documentos para generar un marco de políticas indica un importante espacio de coordinación y articulación de la política agraria con las políticas de otros sectores o ministerios. En particular, se observan los siguientes espacios de coordinación y articulación:

**Política de inclusión social:** uno de los ejes más importantes de la estrategia de incluir para crecer es la inclusión económica de la población en situación de pobreza en zonas rurales. Existe un importante espacio de articulación con las acciones de MIDIS a través de programas como *Haku Wiñay* de FONCODES, que pueden articularse a las acciones de AGRO-RURAL en un programa conjunto de desarrollo rural y territorial en base a una priorización de provincias con cierta dotación de activos y una alta proporción de pobres rurales.

**Política de diversificación productiva:** el desarrollo del sector agrario es un elemento fundamental para dos de los ejes de esta estrategia, la diversificación exportadora, y el incremento de la productividad y reducción de brechas territoriales. Algunos de los nuevos motores de crecimiento se deben sustentar en cadenas de valor agropecuarias y forestales, que tienen alta capacidad de generar empleo y mejorar ingresos de población rural. Igualmente, los esfuerzos de tecnificación y mejoras tecnológicas en la agricultura deben jugar un rol central en el avance de la productividad del trabajo en zonas rurales.

**Política ambiental:** uno de los temas centrales a coordinar se refiere al ordenamiento territorial (OT) y la necesidad de políticas claras para el combate a la tala ilegal y la deforestación en las regiones de la Amazonía peruana. Igualmente, existe un espacio fundamental para la coordinación de políticas conjuntas frente al cambio climático y la promoción de actividades económicas que generen menores emisiones de gas de efecto invernadero.

#### REFERENCIAS

- BACA E. Políticas y gasto público en el sector agrario y rural. Revista Agraria N° 181. CEPES, 2016
- BERDEGUÉ J. (COORD.) Propuesta de un Programa Articulado para el Desarrollo Territorial Rural. RIMISP, 2014.
- BERDEGUÉ J., FUENTEALBA R. Latin America: The State of Smallholders in Agriculture Paper presented at the IFAD Conference on New Directions for Smallholder Agriculture, 2011.
- BERDEGUÉ J.A., Escobar R. Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction. AgREN Network Paper No. 122. London: Overseas Development Institute, 2002.
- EGUREN F. Nueva estrategia nacional de agricultura familiar 2015-2021. Revista Agraria N° 173. CEPES, 2015
- EGUREN F., M. PINTADO “Agricultores Familiares: No todos son iguales ni necesitan lo mismo”. En Revista Agraria N° 175. CEPES, 2015.
- EGUREN F., PINTADO M. Contribución de la Agricultura Familiar al Sector Agropecuario. Lima: CEPES, 2015.
- ESCOBAL J., ARMAS C. El uso de encuestas y censos agropecuarios para desarrollar una tipología de la pequeña y mediana agricultura familiar en el Perú. Escobal J., Fort R., Zegarra E. (eds.) Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario. Lima. GRADE, 2015.
- ESCOBAL J., PONCE C. Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay. Lima: GRADE, 2016

- FORT R., REMY M, PAREDES H. ¿Es necesaria una estrategia nacional de desarrollo rural en el Perú?. Lima: GRADE, 2015.
- MEYNARD F. Perú: a la espera de políticas específicas para la agricultura familiar. En Sabounin E. M. Samper y O. Sotomayor (Coord.) Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Documento de Proyecto. CEPAL, 2014.
- MIDIS. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Aprobada por DS N° 008-2013-MIDIS. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2013.
- MINAGRI. Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021. Lima, 2015
- REMY M.I. Estudio N° 1: Diagnóstico situacional sobre intervenciones públicas relacionadas al desarrollo territorial rural en el Perú. Informe de consultoría para RIMISP, 2014.
- SABOURIN E. M SAMPER J.F. LE COQ, G. MASSARDIER, O. SOTOMAYOR El surgimiento de políticas públicas para la agricultura familiar en América Latina: Trayectorias, tendencias y perspectivas. Cuadernos de Ciencia y Tecnología, Brasilia, v. 31, p 189-226. 2014
- SCHETJMAN A., BERDEGUÉ J. Desarrollo territorial rural. Serie Debates y Temas Rurales N°1. RIMISO, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004.
- ZEGARRA E., MARTÍNEZ C. Documento sobre Lineamientos para la Formulación de la Política Agraria Nacional. Preparado para el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) con financiamiento de GIZ. Lima, 2014.
- ZEGARRA E. Estrategia para el sector agropecuario y su rol en el Desarrollo Económico. En Mario Tello (ed.) Estrategia para el desarrollo económico y social del Perú. Lima: CENTRUM. Planeta, 2016.
- ZEGARRA E. Evaluación de los impactos del Fondo Mi Riego/Sierra Azul. Informe de consultoría para el Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, 2018.