

INFORME PAÍS SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA E INDÍGENA

INFORME PAÍS SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA E INDÍGENA

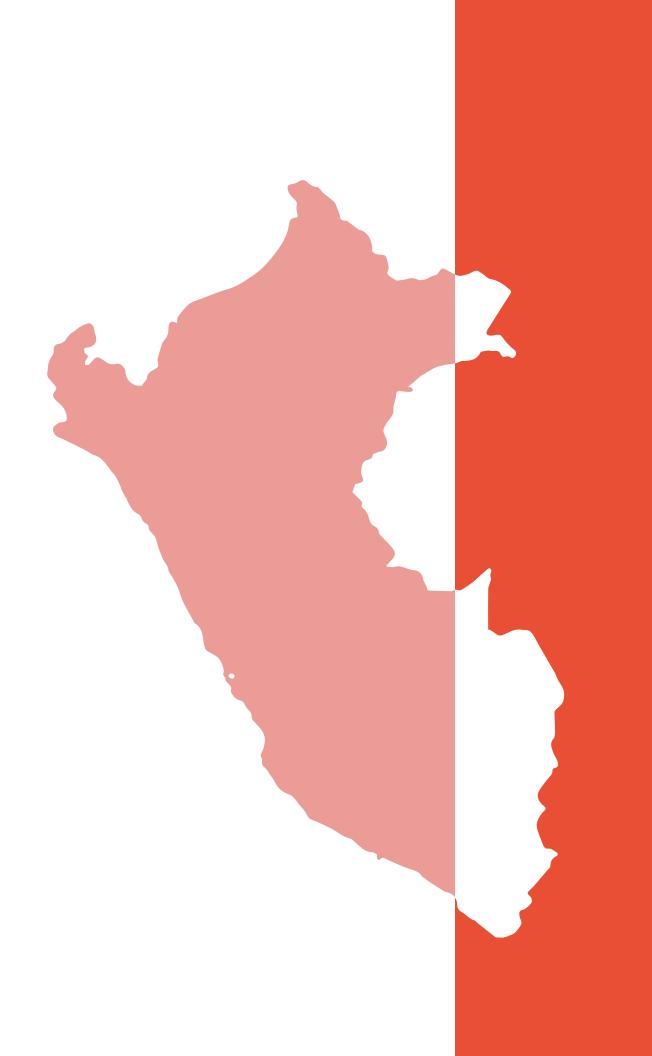


AVANCES Y RETROCESOS EN EL RECONOCIMIENTO DE LA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y ÉTNICA COMUNITARIA EN PERÚ

INFORME PAÍS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y ÉTNICA COMUNITARIA.

Investigador:

Pedro Castillo CEPES



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9	
CUESTIONES PRELIMINARES: FAMILIARIZÁNDONOS CON EL CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR	10	
Antecedentes del concepto de agricultura familiar	10	
Múltiples definiciones de agricultura familiar	11	
Predominio del trabajo familiar	11	
Dotación limitada de recursos	12	
Estrategia múltiple de ingresos	12	
La FAO y la definición operativa de la agricultura familiar	12	
Definición operativa para el caso peruano	15	
Trabajo familiar	15	
Recursos limitados	15	
Heterogeneidad y estandarización	15	
SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	17	
1.1. Entorno social	17	
Concentración	17	
Condición jurídica y tenencia	18	
Diferencias territoriales en la AF	20	
Asociatividad	21	
1.2. Entorno económico	23	
Pobreza	23	
Pobreza subjetiva	23	
1.3 Entorno normativo	2.4	

1.4. Compromiso político y financiero	29
El contraste entre la gran agricultura y la AF	29
El problema de la necesidad: financiamiento y rol del Estado	31
1.5 Gobernanza inclusiva	33
Mujeres y agricultura familiar	33
Brechas de género	35
2. SUJETOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR	36
2.1. Participación activa y mejorada juvenil	36
Educación generacional e intergeneracional	36
Asistencia técnica y capacitación	38
Acceso a la tierra	39
2.2. Equidad de género y liderazgo femenino	41
Acceso a la tierra y género	41
3. ACCESO A LA TIERRA MARCO NORMATIVO	43
La Constitución Política de 1993	43
Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley 26505	45
Procesos de titulación de tierras	46
4. CONCLUSIONES	48
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
6. ANEXOS	52
Anexo 1. Discrepancias entre la Cédula Censal y las Hojas de Información Complementaria en el IV Cenagro	52



Agricultura familiar:

Es el modo de vida y trabajo agrícola practicado por hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar, a través de unidades productivas familiares.

A 2015

Perú

pasaba a ser el primer país de América Latina con la mayor presencia relativa de agricultores familiares. Según el último censo agropecuario,

el 23%

de los productores familiares declararon pertenecer a alguna asociación, comité o cooperativa de productores. Es decir, casi la cuarta parte de la AF estaba asociada.



Sólo un

5%

de los créditos otorgados por el Banco Agrario va a los campesinos Según el último censo agropecuario, los productores familiares que mantenían al menos una de sus parcelas cor título ascendió a un total de

743,281.

Estos representan el

34%

del total de productores de la AF.

Hoy en día, el principal mercado de destino sigue siendo el urbano, el cual se ha expandido debido al rápido crecimiento de las principales ciudades del país, las cuales aglomeran cada vez más población, mayores ingresos y circuitos económicos más dinámico.



Uno de los problemas más serios en el campo peruano y que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas es la falta de formalización de la propiedad. "En el Perú no existía evidencia de cuáles eran los aportes de la agricultura familiar, lo que impedía tener una visión clara de sus desafíos y oportunidades, sobre todo en un país teñido de grandes desigualdades y en donde los espacios rurales eran centro de los principales problemas sociales que frenaban la aspiración hacia una sociedad desarrollada y más justa".



INTRODUCCIÓN

El año 2014 fue importante para la agricultura familiar, pues a través de la 66ª resolución de las Naciones Unidas –realizada tres años antes– se declaró como "Año Internacional de la Agricultura Familiar" (AIAF). El objetivo central de la resolución era incrementar la visibilidad de la agricultura familiar (en adelante AF) en el mundo, así como su rol en temas urgentes como la erradicación del hambre y la pobreza, la gestión de los recursos naturales, la desnutrición, entre otros. Los esfuerzos procedentes de la academia, los Estados, la sociedad civil y los organismos internacionales (FAO, CEPAL, IICA, entre otros) contribuyeron a generar evidencias reveladoras sobre la importancia que tiene este sector de la agricultura en las sociedades del mundo.

Consecuencia de estos esfuerzos, se verificó que la AF tenía una presencia global importante, con alrededor de 500 millones de productores familiares en el mundo quienes, a su vez, eran responsables de una gran parte de la producción de alimentos a nivel mundial (FAO: 2014b). A nivel continental, estos productores familiares son responsables de la gestión del 85% de las tierras cultivables en Asia, el 83% en Norteamérica, el 68% en Europa y el 62% en África. En América Latina la importancia de la agricultura familiar no solo se destacaba en el área y en la gestión del territorio, sino también en aspectos cruciales como la generación de empleo, de valor monetario, etc. La evidencia del aporte de la agricultura familiar fue particularmente destacable en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Colombia (FAO et al: 2014).

En el Perú, sin embargo, no existía evidencia de cuáles eran estos aportes de la agricultura familiar, lo que impedía tener una visión clara de sus desafíos y oportunidades, sobre todo en un país teñido de grandes desigualdades y en donde los espacios rurales eran centro de los principales problemas sociales que frenaban la aspiración hacia una sociedad desarrollada y más justa.

Motivados por esta falta de evidencia, el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) se propuso contribuir a visibilizar este sector olvidado y relegado por los diferentes gobiernos. A inicios del 2015, el CEPES publicó su primer estudio¹ en el que por primera vez se cuantificaron los aportes y la importancia que tenía la agricultura familiar en nuestro país. Los hallazgos dieron a conocer que la presencia de la agricultura familiar en el país era abrumadora: el 97% de las unidades agropecuarias² en todo el país eran de agricultura familiar. Con esta evidencia, el Perú pasaba a ser el primer país de América Latina con la mayor presencia relativa de agricultores familiares. Se corroboró también que este tipo de agricultura generaba aportes importantes en el empleo del sector (83%) e incluso en los otros sectores de la economía, así como su contribución destacaba -medida como el aporte de los hogares- en la generación de valor monetario tanto de productos agrícolas (86%) como pecuarios (69%).

Estudios posteriores, entre los que destacan los de Maletta (2015), Escobal y Armas (2015), Maletta (2017), Vargas (2018) y Alarcón (2018), han contribuido a consolidar la evidencia sobre la importancia de la agricultura familiar en el Perú y a sentar las bases para su mayor visibilidad y atención para una mejor orientación de las políticas públicas que busquen un desarrollo de este sector, muchas veces olvidado o desplazado en nuestra sociedad.

¹ Eguren, Fernando y Miguel Pintado (2015). Contribución de la Agricultura Familiar al Sector Agropecuario en el Perú.

² El Instituto Nacional de Estadística e Informática define 'unidad agropecuaria' como el terreno o terrenos, utilizados total o parcialmente para la producción agropecuaria, conducido como una unidad económica por el productor agropecuario, sin considerar la extensión, régimen de tenencia ni la condición jurídica.

CUESTIONES PRELIMINARES: FAMILIARIAZÁNDONOS CON EL CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR

Antecedentes del concepto de agricultura familiar



Uno de los primeros antecedentes conceptuales proviene de los trabajos pioneros de Chayanov (1931) y de su 'teoría de la unidad económica campesina'. En esta teoría el autor desarrolla las diferencias que subyacen entre la economía campesina y la empresa capitalista. Tales diferencias no solo corresponden a las relacionadas a su sector, sino que van más allá, incorporando aspectos vinculados con las relaciones de producción, el modo de organización y la relación con el sistema económico. Así, pues, mientras la racionalidad de la economía campesina apunta a satisfacer sus necesidades de subsistencia, la de la empresa capitalista busca alcanzar mayores beneficios. A diferencia de la empresa capitalista, los salarios en la economía campesina no son posibles de determinar. La participación de la familia, tanto en la mano de obra como en el consumo proveniente de la producción, distorsiona la medición de los salarios, imposibilitando una determinación objetiva de los costos.

Estos aspectos fueron delineando los precedentes conceptuales de la agricultura familiar. Por primera vez, en 1944, Johnson recogió estos aspectos e introdujo el término 'family farming' ('agricultura familiar') para distinguir a aquel tipo de agricultura caracterizado por contar con la mano de obra principalmente de la propia familia. Algunos años más tarde, bajo un contexto de reformas agrarias latinoamericanas, se propagó el concepto de 'unidad económica familiar'. Para Maletta (2011), este concepto abarcaba a todas las fincas con un tamaño suficiente para el sustento de la propia familia, la cual, a su vez, cubría los requerimientos de mano de obra, evitando así la necesidad de la inclusión de mano de obra asalariada. De hecho, en algunos países se tomaron elementos de este concepto para asignar de manera normativa las tierras a los campesinos beneficiarios de las reformas agrarias. Este sector, sin embargo, estaba cada vez más expuesto a condiciones de pobreza y desigualdad, debido a la pervivencia de la herencia feudal sobre el control de las tierras que favorecía el latifundio.

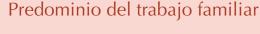
A partir de la segunda mitad del siglo XX surgió un interés principalmente académico por realzar y visibilizar este sector, ya que poco a poco las diferencias sociales y económicas entre el sector campesino y la agricultura empresarial se hacían más notorias. Estas diferencias se agudizaron aún más conforme los recursos, tanto económicos como institucionales, de los Estados de la región se fueron orientando principalmente a la agricultura empresarial. Una serie de reformas aplicadas en varios países de Latinoamérica terminaron por menguar e incluso eliminar algunos de los pocos programas y políticas dirigidas a la economía campesina. Las leyes relacionadas a la propiedad de la tierra en Chile (1984) y Perú (1995), la disposición arbitraria de entrega de títulos en Bolivia (1980) y la adopción de un modelo neoliberal en Ecuador (1983) son algunos ejemplos de reformas que marcaron el despegue de la agricultura empresarial y el relego de la campesina.

En ese contexto adverso para el sector campesino surgieron, sin embargo, algunos sectores políticos locales reivindicativos que, junto con los esfuerzos de la sociedad civil y diferentes organismos multilaterales, crearon un espacio en los que las demandas más urgentes de este sector pudieran ser atendidas y visibilizadas. El ascenso de algunos gobiernos de corte desarrollista o nacionalista en varios países de la región fue impulsando políticas inclusivas a favor de este sector de la agricultura que venía siendo desplazado y poco visibilizado (FAO: 2014a). Así, a inicios del siglo XXI el concepto de agricultura familiar se volvió a retomar y se generalizó en la región (FAO: 2014a). En 2004 se reconoció oficialmente por primera vez el término 'agricultura familiar' en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y se formuló una definición homogénea y compartida por los diferentes Estados miembros del MERCOSUR, con la finalidad de reconocer la importancia de este sector en los diferentes países y conocer sus principales demandas y problemáticas (FAO: 2014a).



Múltiples definiciones de agricultura familiar

Solo unos años más tarde ya existían 36 definiciones de agricultura familiar en todo el mundo, 12 de las cuales fueron elaboradas en América Latina (De la O y Garner: 2012). Las características locales de la disponibilidad y acceso a la información, las reflexiones internas sobre este sector, entre otros factores, dieron como resultado esta multiplicidad de definiciones. Con esta amplitud conceptual, los esfuerzos para elaborar una única definición sistemática parecían imposibles. A pesar de esta diversidad conceptual sí es posible destacar tres elementos sustanciales que subyacen a todas estas definiciones, esto es, (a) el predominio del trabajo familiar, (b) la dotación de recursos y (c) la estrategia de ingresos.





El primer elemento a la base de cualquier definición de agricultura familiar es, precisamente, su naturaleza familiar. Esta es sumamente importante en tanto caracteriza los rasgos no capitalistas de este tipo de agricultura. A diferencia de la agricultura capitalista, la fuerza de trabajo aquí es aportada principalmente por los miembros de la propia familia, quienes participan en la producción, pero a su vez, también en el consumo, dado que todos los miembros tienen una misma fuente de ingresos. Su mirada, por tanto, está puesta en satisfacer las propias necesidades de subsistencia, por el contrario de la agricultura capitalista, cuya mirada está puesta en alcanzar mayores ganancias. De allí que, para la segunda, el uso de los medios de producción, las relaciones económicas y productivas estén orientadas a reducir costos e incrementar los retornos.

Si bien el carácter familiar es clave en la agricultura familiar, esta puede incorporar trabajo asalariado sin perder su esencia no capitalista. De hecho, una buena parte de familias lo incorporan, pero de manera transitoria. La naturaleza estacional que caracteriza al sector plantea la necesidad de contratación de mano de obra asalariada, ya que en ciertos períodos (en la cosecha, por ejemplo) la mano de obra familiar es insuficiente.

El carácter familiar no es sinónimo siempre de una racionalidad de subsistencia. Las limitantes en términos geográficos, sociales, económicos, etc., han condicionado el desarrollo del sector agrícola en general y de la agricultura familiar en particular en muchas de las regiones agrarias del mundo, haciendo que una visión de subsistencia de la actividad sea lo estándar. Sin embargo, en la medida que estas barreras se van eliminando y se crean condiciones para el desarrollo de este sector, la agricultura familiar buscará, más que la sola satisfacción de las necesidades primarias, una oportunidad para su desarrollo y la mejora de su bienestar, es decir, de su consolidación.

Dotación limitada de recursos



El segundo elemento clave es la dotación inicial de recursos. Las condiciones geográficas, económicas y sociales pueden ser muy particulares entre los distintos territorios donde la agricultura familiar toma lugar. Sin embargo, un hecho encontrado en casi todos los territorios es la vinculación entre agricultura y pobreza. No es una novedad que los peores indicadores sociales, incluido el de pobreza, se concentren en las áreas rurales del mundo. La dispersión, poco desarrollo de mercados, la insuficiente provisión de servicios públicos son solo algunos de los condicionantes que caracterizan a estas áreas. Precisamente, la actividad agraria es la actividad económica con mayor presencia en estas áreas. No es sorpresa, por tanto, que la agricultura familiar afronte serias limitaciones en cuanto a extensión de tierras, limitado acceso al riego, al financiamiento, etc., lo cual plantea serias dificultades para su desarrollo. Según Graham (2012) y De la O y Garner (2012), la escala puede ser un factor condicionante, ya que el tamaño de las explotaciones de la agricultura familiar no supera en muchos casos las 20, 10 o incluso las 5 hectáreas.

Estrategia múltiple de ingresos



Por último, la tercera característica esencial, distintiva de la agricultura familiar, es que el aporte principal en la generación de ingresos familiares provenga de la actividad agropecuaria. Aunque esto podría resultar claramente deducible, en tanto se habla de explotaciones agropecuarias, en las que incluso la mano de obra la provee la propia familia, lo cierto es que últimamente esta característica ya no es tan clara.

Los hallazgos de Klein (1992), Baumeister (1999), Berdegué et al (2000) y Escobal (2004) dan cuenta de una estrategia de ingresos de los agricultores familiares que se orienta cada vez más a la multiactividad (trabajo asalariado agrícola, empleo no agrícola, actividades artesanales, entre otras) antes que solo a las labores en la explotación agropecuaria. Probablemente, las necesidades económicas cada vez mayores de las familias campesinas, el avance de otras actividades económicas más rentables y otras dinámicas regionales específicas hayan contribuido al reemplazo de una estrategia de ingresos rígida por una más diversificada. En ese sentido, la agricultura familiar se torna más versátil y las posibilidades de superación de la pobreza y de otros problemas sociales son cada vez más alcanzables.

La FAO y la definición operativa de la agricultura familiar



Estos tres elementos son, en efecto, esenciales en cualquier definición ad hoc de agricultura familiar en el mundo. Precisamente, la FAO (2012)³ integra estos elementos esenciales y caracteriza de la siguiente manera a la agricultura familiar:

"Se entiende por Agricultura Familiar a la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola que, pese a su gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, posee las siguientes características principales: (i) acceso limitado a recursos de tierra y capital; (ii) uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo; es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el(la) jefe(a) de familia no asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar; (iii) la actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias, empleos ocasionales, etc.)".

³ FAO. 2012. Family Farming in Latin America and the Caribbean 2012 -2015. Roma.

Si bien estos elementos son esenciales, la disponibilidad, cobertura y calidad de la información no siempre son homogéneas entre los diferentes países por lo que los criterios operativos específicos para definir la AF pueden variar entre ellos. Si a ello se suma la gran heterogeneidad y las dinámicas particulares del sector, tanto en el ámbito local como nacional, los criterios se tornan aún más específicos. Este panorama ha dado como resultado una variedad de definiciones operativas de la AF en la región (ver cuadro 1). Al observar estos matices operativos, que responden a cada realidad nacional, la FAO y el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) publicaron la Ley Modelo de Agricultura Familiar como base para la formulación de leyes y políticas públicas para la región (FAO y Parlatino: 2017), la cual considera las siguientes dos conceptualizaciones:

Agricultura familiar: Es el modo de vida y trabajo agrícola practicado por hombres y mujeres de un mismo núcleo familiar, a través de unidades productivas familiares. Su fruto es destinado al consumo propio o al trueque y comercialización, pudiendo provenir de la recolección, agricultura, silvicultura, pesca, artesanía o servicios, en diversos rubros, tales como el hortícola, frutícola, forestal, apícola, pecuario, industrial rural, pesquero artesanal, acuícola y de agroturismo.

Unidad productiva familiar: Es la unidad de explotación rural que depende preponderantemente del trabajo familiar desarrollado sobre determinada área, con independencia de su forma jurídica o régimen de tenencia del predio, administrada y operada directamente por los miembros de la familia, quienes, residiendo en él o en zona cercana, obtienen de ella su principal fuente de ingreso. El área máxima de la explotación y el número de personal contratado, permanente o zafral, serán definidos en la reglamentación, conforme a las peculiaridades de cada región y categoría o rama de actividad.

De esta forma, la definición de AF oficial desde la FAO permite mayor flexibilización operativa, lo cual permite adaptarse a las condiciones específicas y dinámicas propias de este sector en cada ámbito nacional sin perder, claro está, sus características esenciales que la distinguen de la gran empresa agrícola o agricultura capitalista.

PAIS	MARCO LEGAL O ESTUDIO	DEFINICIÓN OPERATIVA AF
Argentina	Estudio PROINDER-IICA 2007.	 Se define la agricultura familiar como aquella en la que el productor o socio: Trabaja directamente en la explotación. No emplea trabajadores no familiares remunerados permanentemente. Establece un límite superior de extensión y de capital por región. Aquí se excluyen las sociedades anónimas.
Brasil	Ley 11326 (2006) modificada por la Ley 12512 del 2011, disponible en http://www.planalto. gov.br/cci vil_03/_ Ato2004-2006/2006/ Lei/L11326.htm	 El agricultor familiar se caracteriza como sigue: No tiene, en cualquier título, un área mayor a cuatro módulos fiscales (unidad agraria para cada región del país). Un módulo fiscal varía entre 5 ha y 110 ha, según el municipio y las condiciones del suelo, relieve y acceso. Utiliza predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento. Su ingreso agropecuario aporta un mínimo al ingreso familiar (modificación en el 2011). Dirige su establecimiento o emprendimiento con su familia.

PAIS	MARCO LEGAL O ESTUDIO	DEFINICIÓN OPERATIVA AF
Colombia	Ley 160 de 1994, Siste- ma Nacional de Refor- ma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.	Se entiende por unidad agrícola familiar (UAF): La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos, cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.
Chile	Ley Orgánica del Instituto de Desarro- Ilo Agropecuario n.º 18910, modificada por la Ley 19213.	 En esta ley, los agricultores familiares se definen como aquellos que: Explotan una superficie inferior a las 12 ha de riego básico (unidad de superficie estandarizada). Poseen activos por un valor menor a las 3500 unidades de fomento (US\$ 170 000 aproximadamente). Obtienen sus ingresos principalmente de la explotación agrícola. Trabajan directamente la tierra, cualquiera que sea su régimen de tenencia.
Paraguay	Ley 2419 del Instituto Nacional de Desarro- llo Rural y de la Tierra.	 La AF se define de acuerdo con las siguientes características propias de la actividad: La residencia debe ubicarse en la propia unidad familiar o en comunidades cercanas. El tamaño de la explotación es de 50 ha en la Región Oriental y 500 ha en la Región Occidental. Se encuentra en discusión la definición establecida en la REAF. El recurso básico de mano de obra lo aporta el grupo familiar. La mano de obra contratada está limitada a 20 trabajadores temporales en épocas específicas del ciclo productivo.
Uruguay	Resolución oficial de la definición de pro- ducción familiar del Ministerio de Ganade- ría, Agricultura y Pesca (2008).	 La producción familiar se define con base en: Realizar la explotación con la colaboración de dos asalariados permanentes, como máximo, o su equivalente en jornales zafrales (500 jornales anuales). Explotar en total hasta 500 hectáreas (índice CONEAT 100), mediante cualquier forma de tenencia. Obtener su ingreso principal de trabajo en la explotación o cumplir su jornada laboral en dicha explotación. Residir en la explotación o en una localidad ubicada a una distancia no mayor a 50 km.

Cuadro 1.

Definiciones operativas de agricultura familiar en algunos países de la región Fuente: Tomado de FAO, CEPAL, IICA (2014).



Definición operativa para el caso peruano

Hasta antes del 2012, en el Perú la disponibilidad de información era limitada, ya que solo se contaba con información censal desactualizada sobre el sector agropecuario que se remontaba a inicios de la década de los noventa. Ante un contexto de importantes cambios normativos que favorecían a la gran empresa agraria, de exportación y de grandes capitales, tales como la Ley 26505⁴ (1995), Ley de Promoción Agraria 27360 (2000), entre otras medidas, la necesidad de un nuevo censo agropecuario que permitiera conocer la nueva estructura agraria producto de estos cambios y otras dinámicas del sector era urgente.

En ese contexto, luego de 18 años de silencio censal, en 2012 se ejecutó el IV Censo Nacional Agropecuario, a partir del cual se presenta la oportunidad de posicionar a la agricultura familiar a través de la generación de evidencia confiable y actualizada que permita visibilizar su rol e importancia en el ámbito nacional.

Siguiendo los criterios propuestos por la FAO y la evidencia empírica reportada en los demás países de la región, el CEPES se sumó al esfuerzo de visibilizar a este sector aprovechando la disponibilidad de la última información censal sobre el sector agrario en el país. Como resulta- do, se cuantificó la importancia y los aportes de la AF en el Perú (Eguren y Pintado: 2015). Tales hallazgos se basaron en los criterios operativos oficiales sugeridos y a la luz de la información censal disponible, como se detalla a continuación.



Trabajo familiar

De la misma forma que en la experiencia mundial, el sector agrario nacional está sujeto a periodos de estacionalidad muy marcados dentro del proceso productivo, lo cual genera un incremento temporal en la demanda de mano de obra. Fuera de esos períodos pico, el hogar y sus miembros proporcionan dicha mano de obra. En ese sentido, en términos operativos para el caso peruano, la agricultura familiar comprende a los hogares agropecuarios donde predomina la fuerza laboral de la propia familia, pero contempla la posibilidad de contratación temporal de mano de obra acorde a la estacionalidad del proceso productivo.



Recursos limitados

Desde 1994 a 2012 la estructura bimodal de la tenencia de la tierra no ha cambiado mucho; de hecho, se ha agudizado. De un lado están las unidades de gran tamaño (empresas, agricultura no familiar, etc.) que, a pesar de ser poco representativas en número, concentran sin embargo una parte importante de las tierras agropecuarias a nivel nacional conforme al IV Censo Nacional Agropecuario (Cenagro 2012), las cuales están mejor provistas de acceso al riego y acceso físico (costa, zonas bajas). Del otro lado, el resto de los productores, en su mayoría pequeñas unidades de subsistencia que, si bien son representativos en número, poseen tierras de menores extensiones (una parte incluso menor a 1 ha), a su vez, tienen limitado acceso al riego, condiciones de conectividad difíciles, además de otros factores que limitan su desarrollo (limitaciones de capital, financiamiento, tamaño de mercado, infraestructura vial, etc.). Esta limitación de recursos es el segundo aspecto para caracterizar a la agricultura familiar en nuestro país. Aunque la dotación de recursos puede ser distinta entre los distintos territorios a nivel nacional, la mayor parte del sector está expuesta a estas limitaciones.



Heterogeneidad y estandarización

El Perú es un país muy particular debido a las características geográficas y condiciones climáticas muy variables de su territorio, lo cual tiende a generar una mayor heterogeneidad entre los mismos agricultores familiares. Además de las características particulares a

⁴ La Ley 26505 es la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tie-rras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

cada productor (orientación de la producción, estrategia de ingresos, uso de insumos modernos, etc.), existen diferencias muy marcadas que imposibilitan una comparación territorial. Tal es el caso del uso de la tierra. Mientras en la costa, la mayor parte de las tierras agropecuarias la conforman las tierras de cultivo, en la sierra y la selva, las tierras de montes, bosques y pastos naturales tienen una presencia importante, en muchos casos mayoritaria, dentro de las extensiones agropecuarias. Además de ello, mientras en la costa el acceso al riego es casi una regularidad, en el caso de la sierra y la selva, la regularidad es, más bien, las tierras de secano. En ese sentido, distinguir a la agricultura familiar sin tomar en cuenta estos aspectos diferenciados resulta siendo un ejercicio ligero e impreciso y termina sesgando los resultados. Para evitar ese sesgo conviene realizar un procedimiento de estandarización, el cual consiste en llevar a una unidad de análisis comparativa (en este caso tierras con riego de la costa) las demás unidades comprendidas en los diferentes territorios, permitiendo capturar así esta fuente de heterogeneidad.

Esta estandarización permite corregir las diferencias generadas ya sea por el tipo de uso de las tierras (cultivo, barbecho, bosques, montes, pastos, otros usos) o por el acceso específico al riego (riego, secano) y obtener unidades familiares comparables entre los distintos territorios del ámbito nacional. Ello, sumado a los criterios mencionados previamente sobre la predominancia de la fuerza de trabajo familiar y la disponibilidad limitada de recursos son los que, en definitiva, se combinan para la construcción de la definición operativa de la AF en el Perú.

1. SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

1.1. Entorno social

Concentración



Uno de los temas quizá más debatidos en el medio local y también fuera de él es el de la concentración de tierras. En el Perú, se ha escrito mucho a partir del análisis del último censo aplicado al universo agropecuario. Sin embargo, por lo general son análisis parciales que no toman en cuenta las dos variables fundamentales para hablar de concentración: el número de productores y la cantidad de tierras que manejan. Para corroborar si se ha incrementado o no la concentración en el último período intercensal en el Perú, hemos ordenado la variable 'número de productores' en función del tamaño de sus unidades agropecuarias. De este ordenamiento hemos identificado 10 categorías, en orden ascendente. Los resultados los podemos apreciar en el gráfico siguiente.

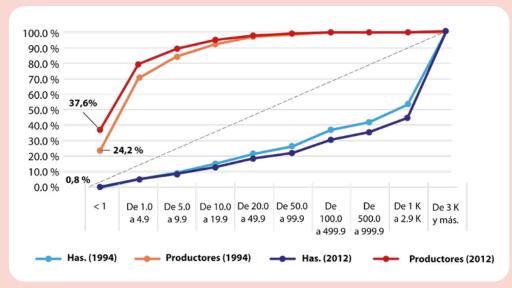


Gráfico 1 Concentración de la tierra: 1994 y 2012 Fuente: III y IV Cenagro.

La lectura del gráfico es la siguiente. La diagonal del área gráfica es el escenario ideal: de distribución equitativa u homogénea. Mientras más se alejen las curvas de la diagonal central, mayor concentración habrá. Comparando ambos años, verificamos claramente que el área que forman las curvas del año 2012 es mayor a la del año 1994. Por lo tanto, la concentración de las tierras se ha incrementado.

Otra forma de verlo es observando algunos puntos en el gráfico. Por ejemplo, mientras en el año 1994 los productores con tierras menores a 1 ha representaban el 24% del total de productores a nivel nacional, éstos apenas conducían menos del 1% del total de tierras del país. En el 2012, los productores con tierras menores a 1 ha ahora representan casi el 40% del total de productores a nivel nacional; sin embargo, éstos siguen manejando menos del 1% del total de tierras. En este sentido, dado que la tierra casi no se ha incrementado en los estratos más bajos o de menor extensión, hay una mayor disponibilidad de tierra para las unidades agropecuarias más grandes.

Esta verificación es importante, dado que la agricultura familiar se encuentra principalmente en los estratos más bajos o de menor tamaño. Por lo tanto, el proceso de concentración de la tierra ha venido favoreciendo, en efecto, a las grandes unidades agropecuarias (en su mayoría empresas agroexportadoras) y fortaleciendo sus relaciones de poder, ya que los gobiernos de turno han mantenido sus políticas de apoyo y fomento a la gran empresa.

Condición jurídica y tenencia



La evaluación de las tierras y del número de productores según la condición jurídica y los distintos regímenes de tenencia nos puede ayudar a comprender mejor este proceso de concentración analizado en el apartado previo. Entre 1994 y el 2012 se terminaron de consolidar ciertos cambios estructurales que tomaron curso desde el inicio de la reforma agraria en nuestro país y que hoy en día son una regularidad. Uno de ellos es que en el último censo algunas formas jurídicas desaparecieron. Lo más conocido es la desaparición de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y otras formas jurídicas tales como las Empresas Rurales de Propiedad Social o los Grupos Campesinos. Estos cambios son los que precisamente están detrás de la mayor proporción de productores agropecuarios bajo la forma de personas naturales, los cuales pasaron del 96.7% en 1994 al 99.4% en 2012. A pesar de este incremento y como ya lo habíamos adelantado, sin embargo, la proporción de tierras que maneja la casi la totalidad de productores (personas naturales) en el país, lejos de incrementarse, se contrajo (ver cuadros 1a y 1b).

Cuadro 1a. Unidades agropecuarias según forma jurídica, 1994

Fuente: III Cenagro, 1994 (Incluye UA sin tierra)⁵

Categorías	Nº de U.A.	% de las U.A.	Superficie Agropecuaria	% Superficie Agropecuaria
Personas naturales	1′706,935	96.73	14′201,859.7	39.9
Sociedades de hecho	43,705	2.48	572,241.0	1.6
Sociedades anónimas	1,009	0.06	218,435.8	0.6
Sociedad Responsabilidad Ltda.	629	0.04	130,409.6	0.4
Cooperativas Agrarias	205	0.01	355,032.5	1.0
Grupos Campesinos	285	0,02	108,702.3	0.3
SAIS	11	0.001	224,953.0	0.6
Comunidades Campesinas	5,680	0.32	14′171,967.6	39.8
Comunidades nativas	1,192	0.07	5′251,873.1	14.7
Emp. Rural de Propiedad Social	30	0.002	107,804.4	0.3
Grupos de Agricultores sin Tierra	36	0.002	13,419.9	0.04
Otras	4,949	0,28	281,109.5	0.8
Total	1′764,666	100.0	35′637,808.4	100.0

Cuadro 1b. Unidades agropecuarias según condición jurídica, 2012 Fuente: IV Cenagro, 2012.

Categorías	Nº de U.A.	% de las U.A.	Superficie Agropecuaria	% Superficie Agropecuaria
Persona natural	2,246,702	99.37	14,112,231	36.4
Sociedad anónima cerrada SAC	1,892	0.08	369,529	1.0
Sociedad anónima abierta SAA	459	0.02	169,026	0.4
Sociedad de responsabilidad				
limitada SRL	284	0.01	77,451	0.2
Empresa Individual de				
responsabilidad limitada EIRL	345	0.02	32,446	0.1
Cooperativa agraria	92	0.00	44,857	0.1
Comunidad campesina	6,277	0.28	16,359,074	42.2
Comunidad nativa	1,322	0.06	7,106,751	18.3
Otra	3,610	0.16	471,100	1.2
Total	2,260,983	100.00	38,742,465	100.0
NSA:	54,630			

⁵ Se incluye a unidades agropecuarias sin tierras: 10,104 personas naturales, 260 sociedades de hecho, 1 sociedad anónima y 3 unidades agropecuarias identificadas como "otra".

Quizá valga la pena destacar que las tierras que conducen las comunidades, tanto campesinas como nativas, sí se han incrementado en el período intercensal. Es importante también recordar que muchos Grupos Campesinos creados al amparo de la legislación de la reforma agraria no se convirtieron en cooperativas agrarias, como planteaba la ley. En muchos de estos casos, terminaron por convertirse en comunidades campesinas o, en su defecto, en productores individuales, resultado de la división de la tierra entre los socios. Este proceso permite explicar buena parte de estas tendencias al incremento de las tierras comunitarias y de la minifundización del campo.

Para cerrar esta parte, veamos qué cambios se han dado en términos de las formas de tenencia de las tierras (ver cuadro 2). Un hecho destacable es que la proporción de parcelas en propiedad se ha mantenido casi constante en los dos últimos censos. Inclusive también la proporción de tierras en propiedad. Por otro lado, la titulación parece haber seguido un curso positivo, pues tanto el número como la proporción de parcelas en propiedad tituladas se incrementaron entre 1994 y el 2012. Sin embargo, aquí hay que tener un poco de cuidado. Si observamos la superficie que comprenden estas parcelas tituladas, el proceso ha sido distinto. En el periodo intercensal, la superficie de parcelas tituladas, lejos de aumentar más bien se contrajo. Este hallazgo evidentemente torna menos concluyente el proceso de titulación ya que, más que aumentar la superficie agropecuaria titulada, aumentó más bien el número de parcelas tituladas.

	CENAGRO 1994			CENAGRO 2012				
Parcelas en:	Parcelas Superficie (ha)		Parcelas		Superficie (ha)			
	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.
Propiedad	72%	4,098,600	89%	31,508,345.1	73%	3,803,864	90%	34,894,299.8
Titulo registrado	17%	979,772	47%	16,711,679.6	21%	1,082,792	34%	13,341,605.3
Título no registrado	24%	1,385,100	15%	5,359,965.0	8%	425,694	33%	12,954,010.3
En trámite	7%	423,291	17%	5,940,316.5	6%	313,177	6%	2,290,908.3
Sin trámite	23%	1,310,437	10%	3,496,384.1	38%	1,982,201	16%	6,307,775.9
Arrendamiento	2%	133,760	1%	413,741.3	5%	279,622	2%	594,958.2
Comunal	23%	1,327,011	7%	2,624,338.4	15%	759,349	4%	1,555,134.3
Posesión	0%	0	0%	0.0	4%	218,256	3%	1,099,860.7
Otro	3%	161,742	2%	835,383.9	3%	170,908	2%	598,211.6
Total	100%	5,721,113	100%	35,381,808.8	100%	5,231,999	100%	38,742,464.6

Cuadro 2 Formas de tenencia de la tierra, 1994-2012

Fuente: Cenagro 1994 y 2012.

Cabe resaltar que la información proporcionada por el Cenagro de 1994 es poco precisa, debido a que, por problemas de recopilación censal, varios de los conductores en tierras de propiedad comunal fueron registrados como propietarios, conforme a su propia manifestación. Una situación similar también fue identificada en el último censo, razón por la cual se llevó a cabo una actividad censal paralela que denominaron las 'Hojas de Información Complementaria' que permitía capturar estas imprecisiones a la hora de la respuesta de los entrevistados . De todas formas, más allá de estas imprecisiones presentes en ambos censos, es posible concluir que la superficie agropecuaria titulada, en el mejor escenario, ha permanecido estancada y, en el peor escenario, se ha reducido.

-

⁶ Para mayores detalles sobre esta discrepancia, consultar el Anexo 1.



Diferencias territoriales en la AF

Ahora bien, es importante observar qué diferencias se pueden encontrar al interior de la AF en términos de estas formas de tenencia, en específico, de las tierras tituladas. Según el último censo agropecuario, los productores familiares que mantenían al menos una de sus parcelas con título ascendió a un total de 743,281. Estos representan el 34% del total de productores de la AF. Sin embargo, esta tasa de titulación en la AF tiene diferencias significativas cuando se diferencia por territorios específicos. Por ejemplo, si distinguimos regiones naturales podemos observar que la tasa más alta de titulación se registra en la costa, en donde casi la mitad de los agricultores familiares tienen al menos una parcela titulada. En cambio, de cada 100 productores familiares solo 35 han titulado al menos una de sus parcelas en la sierra, y solo 26 en la selva. Otras diferencias significativas también se

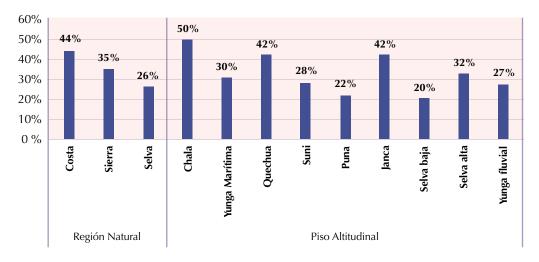


Gráfico 2 Tasa de titulación en la AF

Fuente: IV Cenagro. términos de titulación

Estas diferencias territoriales en términos de titulación incluso pueden ser más visibles cuando se observan diferencias según límites administrativos. En el caso peruano, nuestro territorio está dividido político-administrativamente en 24 departamentos y una provincia constitucional (Callao). Para plasmar estas diferencias en la AF hemos graficado un mapa en donde los colores más intensos representan aquellas unidades territoriales administrativas con mayores tasas de titulación en la AF. Aquellos territorios con colores menos intensos representan las unidades administrativas o departamentos con menores tasas de titulación (ver mapa 1). Como puede apreciarse del mapa, la titulación en los territorios costeros no es homogénea. En Ica y Arequipa las tasas de titulación son las más altas, mientras que, en Lima y Tacna, también en territorios costeros, las tasas son intermedias e incluso muy similares a departamentos de la sierra. En el caso de los espacios de sierra, la situación es similar. La tasa de titulación en Huánuco y Pasco apenas bordea el 15%, mientras que, en el otro extremo, Cajamarca y Puno, también en territorios de sierra, ostentan una tasa de titulación superior al 40%.

La heterogeneidad, por tanto, en términos de titulación de tierras, es una clara regularidad de la agricultura familiar a lo largo del territorio nacional.



Mapa 1
Tasa de titulación en la agricultura familiar por departamentos
Fuente: IV Cenagro.

Asociatividad



Otro de los indicadores de corte social, y en parte también económico, que está siendo considerado en muchos estudios del ámbito de la agricultura, es el de la asociatividad. Las organizaciones de productores permiten, en la mayoría de los casos, generar externalidades positivas no solo en términos de acceso a bienes compartidos (como es el caso del riego en las asociaciones de regantes), sino también en términos de acceso a financiamiento, oportunidades de negocio y acceso a nuevos mercados (principalmente de exportación) que, como productores individuales, quizá no podrían acceder o de hacerlo terminarían asumiendo costos elevados. En el caso peruano, según el último censo agropecuario, el 23% de los productores familiares declararon pertenecer a alguna asociación, comité o cooperativa de productores. Es decir, casi la cuarta parte de la AF estaba asociada.

Este resultado sin embargo se debe tomar con cuidado. La mayoría de las respuestas a esta pregunta de asociatividad fue contestada en función de la pertenencia o no a la comisión de regantes, que es una obligación para acceder a una licencia de uso de agua. Si excluimos esta y otros tipos de asociaciones que no tienen fines económicos, la tasa de asociatividad cae considerablemente. Tomando en cuenta las asociaciones de tipo económico, corroboramos que solo el 5% de la agricultura familiar se encontraba asociada en el momento del censo. Al igual que el indicador de titulación, la tasa de asociatividad no se mantiene constante en el territorio (ver gráfico 3). Por el contrario, hay diferencias muy notables.

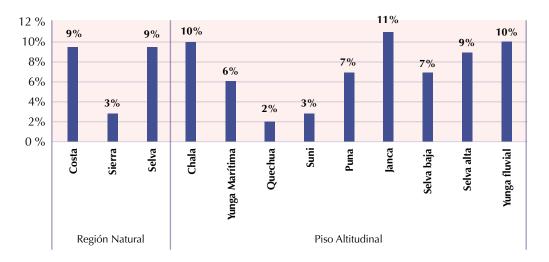


Gráfico 3
Tasa de asociatividad con fin económico en la AF
Fuente: IV Cenagro.

Lo primero que salta a la vista es que el grado de asociatividad en la sierra es muy limitado, ya que apenas involucra a cerca de 40 mil productores familiares (el 3% del total de productores de la AF). Las regiones de la costa y la selva, en cambio, tienen tasas de asociatividad similares (de 9%). En el caso de la costa, el 'boom' de las agroexportaciones de los últimos 20 años ha permitido expandir muchos vínculos comerciales y productivos entre productores; mientras que, en el caso de la selva, los cultivos tradicionales, como el café y el cacao, aún se mantienen vigentes y son de mucha importancia económica para gran parte de las familias de este territorio, lo que explica la mayor asociatividad. Más allá de estos casos puntuales, todavía hay un largo camino por recorrer, pues el grueso de la agricultura familiar todavía no se asocia para algún fin económico. Llama la atención que, a pesar de que la sierra mantiene un grado de asociatividad muy bajo, uno de los estratos de mayor altitud (Janca) ostenta un grado de asociatividad muy superior al de su territorio e incluso es el mayor a nivel nacional comparado con los demás pisos altitudinales. Al profundizar el análisis en la base de datos, observamos que este grado de asociatividad relativamente alto se localiza principalmente en la sierra alta de los departamentos de Arequipa y Cusco, zonas de mayor predominio de la producción y comercialización de ganado alpaquero y la crianza de llamas.

1.2. Entorno económico

Pobreza



La reducción de la pobreza monetaria en el Perú ha sido uno de los principales desafíos que los diferentes gobiernos han asumido y debido al crecimiento económico de los últimos años se ha logrado conseguir importantes avances. Tanto en el área urbana como en la rural, la incidencia de la pobreza ha experimentado importantes reducciones. Sin embargo, las brechas en este y otros indicadores sociales y económicos todavía no consiguen cerrarse. En el caso del universo agropecuario, muchos de los indicadores han seguido la tendencia de las áreas rurales. Así, pues, en el caso de la agricultura familiar, la pobreza monetaria se ha venido reduciendo de manera sostenida en la última década (ver gráfico 4).

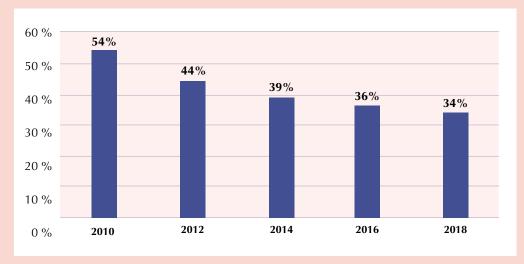


Gráfico 4
Evolución de la pobreza en la agricultura familiar
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), 2010-2018.

Del 2010 al 2018, más de 300 mil hogares de la AF dejaron de ser pobres en el país. Sin embargo, una tercera parte de la AF todavía se mantiene en condiciones de pobreza. Al igual como ocurre con el crecimiento económico, a medida que avanzamos en el tiempo las tasas se van reduciendo y los esfuerzos del sector público y privado se tornan cada vez más difíciles de traducir en términos de reducción de pobreza. La convergencia hacia tasas 'manejables' de pobreza plantean, en efecto, mayores desafíos. Estos en buena parte requieren de estrategias intersectoriales y multiactor, que respondan a las necesidades tan complejas de un sector por naturaleza heterogéneo y disperso como es el caso de la agricultura familiar.

Pobreza subjetiva



Una manera de corroborar la necesidad de políticas transversales asociadas a la AF es a través de la información que nos brindan los propios agricultores en una de las preguntas del censo: ¿la actividad agropecuaria le produce suficiente ingreso para sus gastos? Ante esta pregunta, el 77% de los productores familiares respondieron que nos les alcanzaba. Al diferenciarlos según territorios, la situación no varía mucho (ver gráfico 5). Este hallazgo refuerza la hipótesis de que, para afrontar las dificultades de la agricultura, las acciones no deben tomarse únicamente desde el sector, sino más bien desde una mirada integral. Muchas de las familias de estos agricultores recurren

⁷ La pandemia de la Covid-19 ha empeorado más la situación de la pobreza en el país.

a otras actividades con la finalidad de completar sus ingresos. En muchos casos los productores tienen más de una actividad que les genera ingresos e inclusive, en varios casos, más de dos (como conductor en su parcela, como peón en otras y como trabajador dependiente fuera de la actividad agropecuaria). Por tanto, las dinámicas económicas que se entretejen en los territorios conexos a la AF son de crucial importancia para la economía de estas familias.

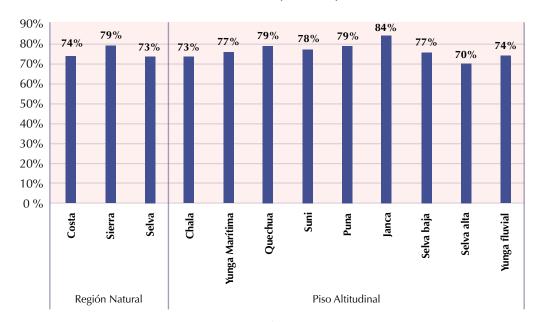


Gráfico 5
Agricultores familiares cuyos ingresos agropecuarios no son suficientes para sus gastos
Fuente: IV Cenagro.

1.3. Entorno normativo

Como se ha mencionado, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el 2014 como "Año Internacional de la Agricultura Familiar". En atención a ello se conformó en el Perú en ese mismo año la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal denominada "Comisión del Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014", a través de la Resolución Suprema N° 121-2014-PCM, integrada por representantes de diversos ministerios, organismos internacionales y de la sociedad civil.

La mencionada Comisión Multisectorial tomó la iniciativa de elaborar una propuesta de Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 (en adelante, ENAF), que se pre-sentó al Ministerio de Agricultura y Riego y se aprobó mediante el Decreto Supremo Nº 009-2015-MINAGRI. La ENAF propone orientar y organizar la intervención del Estado a favor del logro de resultados favorables para los agricultores y agricultoras familiares, reconociendo la enorme contribución de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los agricultores para la conservación y el desarrollo de la diversidad biológica y los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el país.

La ENAF reconoció la relevancia de este inmenso sector, mostrando que el 97% de los más de 2.2 millones de Unidades Agropecuarias son conducidas por agricultores familiares y que emplean al 83% de los trabajadores agrícolas. Asimismo, la ENAF reconoce que también hacen parte de la agricultura familiar las comunidades campesinas y nativas,⁸ respecto de las cuales afirma que "han reconfigurado sus dinámicas productivas e institucionales frente a condiciones cambiantes de desarrollo y acceso al mercado".

⁸ En el Perú las comunidades campesinas (ubicadas principalmente en los Andes y en la costa) y las comu-nidades nativas (ubicadas en la Amazonía) son la expresión concreta de los denominados pueblos indíge-nas, contando cada una de estas formas con legislación especial.

La ENAF adoptó una tipología que reconoce la diversidad de la agricultura familiar, diferenciando entre la agricultura familiar de subsistencia, intermedia y consolidada. La primera es la más numerosa en el Perú y, como sugiere su nombre, es la más pobre, más dependiente del autoconsumo, la menos educada, la más indígena y la que, por tanto, requiere más apoyo del Estado. Además, la presencia de la mujer en la conducción de este tipo de AF es mayor que en los otros.

La ENAF propuso tres enfoques que deben orientar las políticas para la agricultura familiar: desarrollo territorial, desarrollo sostenible y desarrollo humano. Con estos enfoques el documento reconoce que el agricultor familiar forma parte de un contexto socioeconómico, cultural e institucional más amplio; que la implementación de la ENAF exige coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local o municipal) y que la agricultura a promover debe ser ambientalmente sostenible en el tiempo. Asimismo, además de mejorar el desempeño económico de la AF, la ENAF debe generar condiciones para enriquecer la vida humana. Sin embargo, debió considerar el enfoque de intersectorialidad, comprometiendo la intervención de otros ministerios, además del de Agricultura, dado el predominio de políticas sectorializadas.

La ENAF se planteó tres objetivos específicos: 1) promover el acceso oportuno, equitativo y de calidad de los agricultores familiares a factores de producción, servicios y bienes públicos, así como el manejo sostenible de los recursos; 2) fortalecer la gestión de conocimientos y capacidades a fin de que se garantice la sostenibilidad de las oportunidades de desarrollo de los agricultores familiares y se reconozca el rol de las mujeres productoras en la AF; y 3) articular una institucionalidad nacional, regional y local a favor del logro de resultados de la AF. En lo que respecta al acceso a factores de producción, puso mayor atención en el saneamiento y la titulación de las tierras y en la mejora del acceso al agua de uso agrícola y al riego tecnificado.

Luego de aprobada la ENAF, por presión de los gremios agrarios y especialmente de la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro), se presentó al Congreso un proyecto de ley, el cual se aprobó en noviembre de 2015, con el nombre de Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, número 30355 (en adelante, LPDAF). Dicha Ley tiene por objeto establecer las responsabilidades del Estado en la promoción y desarrollo de la AF, a partir del reconocimiento de la agricultura familiar, así como la importancia de su rol en la seguridad alimentaria, en la conservación de la agrobiodiversidad, en el uso sostenible de los recursos naturales, en la dinamización de las economías locales, en la contribución al empleo rural y la vigencia de las comunidades, mediante la implementación de las políticas de Estado.

La LPDAF señaló siete lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la agricul-tura familiar, considerados como principales:

- a. Formalizar la titulación de predios que poseen y conducen los agricultores familiares
- **b.** Priorizar su acceso a los programas de mejoramiento de capacidades técnicas y uso de tecnología, así como al uso de información.
- **c.** Promover su acceso a los servicios básicos de agua y desagüe, energía eléctrica, salud y educación, para elevar su calidad de vida.
- **d.** Impulsar el uso eficiente y racional de los recursos hídricos y mejorar su acceso a programas de infraestructura hídrica, riego tecnificado, de conservación y recupe-ración de fuentes de agua.
- **e.** Gestionar y desarrollar programas de financiamiento, de asistencia técnica para la producción y transformación, y de asesoría para el desarrollo de planes de negocio y comercialización.
- **f.** Fomentar y estimular la asociatividad y el cooperativismo mediante programas de generación de capacidades en gestión técnica y empresarial.
- **g.** Promover su participación en ferias locales e internacionales, otorgándoles prio-ridad en las misiones comerciales en las que participan organismos estatales.



La LPDAF instituye al Ministerio de Agricultura y Riego como el ente rector de las accio-nes de promoción y desarrollo de la AF, atendiendo a su calidad de organismo rector del sector agrario y encargado de la política nacional agraria. La Ley reconoce que para alcan-zar la finalidad propuesta (mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, reducir la pobreza del sector rural y orientar la acción de los organis-mos competentes) se requiere de un enfoque multisectorial e intergubernamental.

A pesar del objeto de la Ley (establecer las responsabilidades del Estado en la promoción y desarrollo de la agricultura familiar), el artículo final de la misma repitió una expresión conocida: "La implementación de lo establecido en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto institucional de cada uno de los pliegos e instituciones involucradas, sin de-mandar recursos adicionales al tesoro público". De esta forma, las posibilidades de que la aplicación de la Ley significara mayores recursos para la AF se ven limitadas a lo que cada entidad estatal programe en el Presupuesto Nacional de la República en cada ejercicio fiscal.

Unos meses antes de la aprobación del reglamento de la LPDAF, en marzo de 2016, por medio del Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, se aprobó la Política Nacional Agra-ria, de cumplimiento obligatorio por el gobierno nacional, por los gobiernos regionales y por los gobiernos locales. Dicho documento, cuya rectoría queda a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego (ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), fue concebido como el principal instrumento de orientación estratégica de mediano y largo plazo en materia agraria.

La Política Nacional Agraria consta de doce Ejes de Política, concebida como un marco orientador de mediano y largo plazo que favorecerá el desarrollo sostenible de la agricultura, con prioridad en la AF, que permita activar el desarrollo y la inclusión social en beneficio de la población rural, así como contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú. Su objetivo general es lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores y productoras agrarios, priorizando la AF, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de

⁹ La norma guarda coherencia con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución de 1993: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto".

la población rural, contribuyendo así a la seguridad alimentaria y nutricional. Siguiendo las pautas de nuestra política fiscal, la norma que aprobó esta Política Nacional establece que la puesta en práctica de acciones asociadas a ella se financia con los presupuestos de los pliegos correspondientes, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Es decir, este instrumento tampoco asignó mayores recursos a favor de la AF.

El reglamento de la LPDAF fue aprobado en julio de 2016 (a través del Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI). La norma que lo aprobó creó una Comisión Multisectorial de carácter permanente (la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar) para el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de la LPDAF y su Reglamento, así como un espacio para el intercambio de experiencias de los distintos sectores y dependencias públicas en la promoción y desarrollo de la AF. Dicha Comisión Multisectorial está compuesta por representantes de catorce ministerios, seis entidades públicas, siete entidades de la sociedad civil y dos organizaciones internacionales.

Además de hacer seguimiento a la ENAF y fiscalizar su implementación, la Comisión Multisectorial debe emitir anualmente un informe técnico que contenga el Plan Nacional de Agricultura Familiar, el que debe incluir las responsabilidades, los plazos y la previsión del financiamiento correspondiente para su implementación, el mismo que debe presentarse al ente rector (el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego).

El Reglamento de la LPDAF, además de precisar las características de la AF, definir sus diferentes categorías y complementar los principales lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la AF, intentó avanzar al establecer la obligación de que cada uno de los sectores integrantes de la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura presente, al inicio de cada ejercicio fiscal, un informe con las acciones y los recursos financieros asociados con la promoción y desarrollo de la AF previstos en su respectivo Plan Operativo Institucional.

De esta forma, tanto la LPDAF como su Reglamento aluden a un plan, el denominado Plan Nacional de Agricultura Familiar. Tras muchas postergaciones, el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021 (PLANAF) fue aprobado y publicado en noviembre de 2019 mediante el Decreto Supremo N° 007-2019-MINAGRI. Este Plan intenta desarrollar de manera más extensa los conceptos en torno a la acción del Estado para el desarrollo de la AF, planteando una serie de acciones y revisando su alineamiento con el Plan de acción mundial del Decenio de la Naciones Unidas para la Agricultura Familiar, así como con lo aprobado en el Acuerdo Nacional, con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y con la ENAF.

El PLANAF ha definido como su objetivo general: Mejorar los ingresos de los productores y productoras de la AF de manera sostenible. Como objetivos específicos, considera los siguientes:

- 1. Incrementar el nivel de productividad de los agricultores y agricultoras familiares.
- **2.** Incrementar los niveles de seguridad alimentaria de los agricultores y agricultoras familiares
- **3.** Incrementar la eficiencia del manejo sostenible de los recursos naturales, a favor de los agricultores y agricultoras familiares.

Dos problemas deben señalarse respecto del PLANAF. El primero es la forma en que fue construido, que no respondió propiamente a una planificación, sino que en lo fundamental, recopiló y ordenó lo que cada uno de los ministerios y dependencias públicas involucradas habían considerado en sus respectivos presupuestos vinculado con la agricultura familiar. Adicionalmente, se repite en la norma que lo aprobó la fórmula legal de que las acciones que se realicen en el marco del PLANAF 2019-2021, se financian con cargo a la disponibilidad presupuestal de las instituciones involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Pese a ello, podría considerarse un avance que el Estado peruano reúna en un solo instrumento los compromisos vinculados a la AF en sus diferentes dependencias, lo cual sería una suerte de primer paso.

Lamentablemente, el segundo problema es mucho más serio, pues en uno de sus artículos, el Decreto Supremo que aprobó el PLANAF estableció que este "quedará derogado una vez aprobado el Plan Estratégico Multisectorial - PEM, el cual implementará la Política Nacional de Agricultura Familiar (Estrategia Nacional de Agricultura Familiar)".

Finalmente, en 24 de noviembre 2020 se publicó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, N° 31075, la cual cambió la denominación y las funciones del Ministerio de Agricultura y Riego -Minagri- buscando, según sus promotores, brindar una mayor atención a la agricultura familiar. La primera mención en esa ley a la AF es en el párrafo final del artículo sobre las funciones generales del Ministerio, cuando se señala que el ejercicio de todas sus funciones se realiza "priorizando el servicio a la agricultura familiar", lo que resulta un tanto gaseoso. Luego, dentro de las funciones específicas (artículo 7) se vuelve a mencionar a la AF, esta vez para señalar que se promoverá el desarrollo de la acuicultura como parte de aquella. No obstante, salvo ligeras variantes, se ha seguido la estructura, con una redacción muy similar, de la ley de organización y funciones que estuvo vigente hasta noviembre de 2020.

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ha creado dos viceministerios, uno de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario y el otro de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego. Llama la atención que se encargue al primero la función de "coordinar, orientar, articular y supervisar el desarrollo sostenible de la agricultura familiar" y la de "fomentar la promoción de la agricultura familiar a través de la asociatividad y el cooperativismo, fortaleciendo capacidades de producción, transformación y comercialización para generar cadenas de valor en el pequeño productor". Estas dos funciones asignadas por el Congreso no se encuentran en el viceministerio encargado del desarrollo de la AF, un aparente descuido que podría ser el resultado de la poca importancia que le otorga a este sector.

En la misma oportunidad que se aprobó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Congreso aprobó la Ley de compras estatales de alimentos de origen en la agricultura familiar, número 31071. La norma avanza un poco respecto de lo contenido en la Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, del año 2002, que disponía que todos los organismos del Estado en forma prioritaria adquirieran directamente productos alimenticios locales o regionales a los campesinos, nativos, productores individuales u organizados y microempresas agroindustriales "de la región que utilizan insumos producidos en la zona, en condiciones de precio y calidad más favorables". En virtud de ello, programas sociales como Qali Warma, Cuna Más, y otras dependencias públicas venían comprando a los productores agrarios, aunque con ciertas limitaciones (vinculadas a la calidad, la oportunidad y la preservación, pero también a la formalización de los productores).

La Ley 31071, aprobada en noviembre de 2020, señala que las entidades estatales que cuenten con programas de apoyo o asistenciales "creados o por crearse, desarrollados o ejecutados por el Estado, para el desempeño de esta función" deben adquirir como mínimo el 30% de alimentos provenientes de la agricultura familiar del total de sus requerimientos anuales, de acuerdo con las especificaciones técnicas que establezcan. Aunque aún se espera el reglamento de esta ley, es claramente un avance poner un límite mínimo para las adquisiciones a la agricultura familiar.

Por último, debemos señalar la vigencia desde diciembre de 2012 de la ley Nº 29972, Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas. Dicha ley contempla varios beneficios de naturaleza tributaria para los pequeños agricultores agrupados en cooperativas agrarias de usuarios y claramente estimula a que se conformen más cooperativas agrarias. Aunque no estuvo concebida en el marco de la agricultura familiar, resulta importante constatar que el sujeto principal de la ley es el productor agrario, el cual se define como la persona natural, sucesión o sociedad conyugal que desarrolla principalmente actividades de cultivo, excepto la activad agroforestal.



La intención del Congreso que aprobó la mencionada Ley N° 29972 era brindar a los productores agrarios, como se ha dicho mayormente agricultores y agricultoras familiares, la posibilidad de beneficiarse de un régimen similar al que desde 1996 se ha ofrecido a las grandes empresas agrarias, fundamentalmente agroexportadoras, régimen condensado en la Ley de Promoción Agraria, 27360. Debido a que uno de los problemas que afectan a la agricultura nacional es la falta de asociatividad, por varios años se intentó desde el Estado promoverla, aunque tomando como base modelos poco atractivos para los agricultores y campesinos, esto es, inspirados en sociedades mercantiles, aportando como capital la propiedad de sus tierras. En este sentido, la Ley 29972 con acierto promueve la asociatividad apoyándose en las cooperativas agrarias. Lamentablemente la reglamentación de la Ley fue encargada a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y no al Ministerio de Agricultura, dando por resultado que el reglamento se enfoque antes en los aspectos vinculados a la recaudación tributaria que en la promoción de las cooperativas. Ello es lo que puede explicar que la ley haya tenido muy poca aplicación en más de ocho años de vigencia.

1.4. Compromiso político y financiero

El contraste entre la gran agricultura y la AF



Las diferencias entre la gran agricultura y la agricultura familiar en nuestro país no solo son teóricas o naturales, sino que han sido reforzadas desde el aparato público. Tanto desde el ámbito legal (medidas, normas, leyes) como del económico directo (presupuesto público), el énfasis ha estado puesto en la gran agricultura. Esta balanza inclinada hacia la gran agricultura se tornó de considerable envergadura hacia finales del siglo previo e inicios del presente. Hasta antes de la década de 1990, el mercado industrial era el segundo destino más importante de la producción agropecuaria nacional. Sin embargo, tras la adopción de diferentes políticas de corte liberal (ver cuadro 3), su participación terminó reduciéndose dentro de la demanda agrícola nacional, a la vez que el mercado de destino externo comenzaba a ganar terreno (ver gráfico 6).

El caso más resaltante fue el del algodón. Debido a las características finas de sus fibras largas (Tangüis) y extralargas (Pima), este cultivo había ganado valor y renombre en el mundo por varias décadas. En su período de mayor auge, primera mitad de los años sesenta, cubría un cuarto de millón de hectáreas. Sin embargo, los sucesivos cambios en la política agraria, además de la fuerte presión por la competencia internacional, redujeron su importancia a su mínima expresión. El área sembrada en 2016 apenas si superó las

13 mil hectáreas. Con el Acuerdo de Promoción Comercial celebrado con el gobierno estadounidense (firmado el 2006 y en vigencia desde el 2010) que permitió la entrada de algodón subsidiado de ese país, este cultivo cerró su ciclo de auge. Los sucesivos tratados comerciales firmados posteriormente brindaron las condiciones óptimas para el despegue de las importaciones de textiles de China y demás países asiáticos.

Normas y políticas	Contenido	Efecto
Constitución 1993	Elimina la expresión "reforma agraria" y reduce la protección a las tierras de comunidades campesinas	Seguridad jurídica a potenciales inversionistas
Ley 26505 (1995)	Elimina restricciones a la propiedad y al uso de la tierra (tamaño, concen- tración, conducción indirecta, destino de uso)	Permite la concentración de grandes extensiones de tierras por empresas agroexportadoras
Ley 27360 de Promoción del Sector Agrario (1996)	Reduce el impuesto a la renta a empresas agrarias; reduce aportes a la seguridad social; reduce derechos de trabajadores agrarios.	Reducción de costos impositivos y laborales
Políticas de inversiones	Grandes inversiones en obras de irrigación en la costa.	Ampliación de la frontera agrícola para cultivos de exportación. Subsidios estatales vía precios en la compra de las nuevas tierras.
Política comercial	-Liberalización del comercio exterior. Suscripción de tratados de libre co- mercio, bilaterales y multilaterales -Promoción de productos agrarios de exportación en el exterior por agen- cias estatales.	Eliminación de restricciones a la importación y a la exportación.
Política sanitaria	Fortalecimiento del Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA	Cumplimiento de normas sanitarias para acceder a países compradores
Marco macroeconó- mico liberal	Escasa intervención del Estado, salvo para promover la agroexportación	Mayor presencia de capitales extran- jeros.

Cuadro 3
Principales políticas sensibles al sector agrícola nacional
Fuente: Elaboración propia

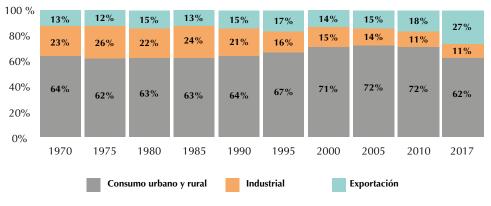


Gráfico 6
Mercados de destino de valor de la producción agrícola
Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Hoy en día, el principal mercado de destino sigue siendo el urbano, el cual se ha expandido debido al rápido crecimiento de las principales ciudades del país, las cuales aglomeran cada vez más población, mayores ingresos y circuitos económicos más dinámico. Sumada a esta tendencia, se suma una relativamente reciente en expansión: el mercado de destino externo. Las medidas neoliberales tanto para la economía, en general, como para el agro, en particular, y una creciente demanda externa vienen creando las condiciones necesarias para el despegue del sector agrícola exportador.

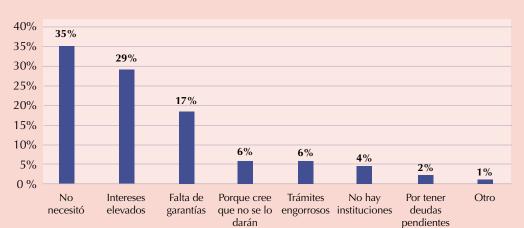
Luego de los años noventa, la oferta agrícola para la exportación pasó a ser el segundo destino más importante de la producción nacional. Los diversos tratados comerciales firmados desde inicios del presente siglo y las políticas de impulso a la agroexportación, sobre todo en la costa (inversiones en infraestructura de riego para la ampliación de la frontera agrícola, subsidios tributarios, subsidios laborales, etc.), han terminado por consolidar el actual período del boom de las agroexportaciones peruanas. Este boom ha traído consigo lógicamente importantes retornos económicos para el sector agrario del país y la generación de un número razonable de puestos de trabajo, en muchos casos ha significado la inclusión de una importante masa de mano de obra femenina. Sin embargo, existe una fuerte crítica pues esa aparente dinámica económica y laboral se está construyendo sobre la base de la vulneración de los derechos de los trabajadores y una competitividad artificial, pues gran parte de los costos de esa tendencia alentadora los asume el Estado y, dado que el presupuesto público es limitado, genera un trade-off entre el mayor presupuesto que se destina a la gran agricultura y el menor presupuesto disponible para la AF. Las protestas de los trabajadores agrícolas de la agroindustria y la agroexportación, a inicios de diciembre de 2020, pusieron en evidencia esa desigualdad, obligando al Congreso a derogar apuradamente la Ley 27360 y reemplazarla por otra, que reconoce mayores derechos a esos trabajadores, aunque no ha cubierto sus expectativas.

El problema de la necesidad: financiamiento y rol del Estado



Gráfico 7:
Razones para no gestionar
préstamo/crédito dentro
de la AF
Fuente: IV Cenagro.

Una de las propuestas más comunes, pero que en el contexto peruano podría parecer inapropiada, es la referente al financiamiento en el campo. En varias ocasiones el sentido común o la intuición puede jugar una mala pasada. Y ese es el caso del crédito. Es cierto que en el Perú solo una parte muy limitada de agricultores accede a financiamiento, ya sea por medio de alguna institución financiera o a través de préstamos del sistema informal. Según el último censo agropecuario, solo el 9% de los productores familiares realizó algún tipo de gestión para obtener un préstamo o crédito. Una política que impulse la oferta de crédito, ya sea desde el incremento en el número de instituciones financieras o de mayores instrumentos financieros o inclusive de mejores tasas de interés, podría sonar razonable. Sin embargo, no necesariamente puede ser apropiada a la realidad nacional. Si profundizamos el análisis en aquellos que no solicitaron crédito obtendremos algunas pistas. Usando la misma fuente de información, tabulamos las respuestas a la pregunta de por qué no solicitaron el crédito o préstamos para financiar sus actividades agropecuarias (ver gráfico 7).



Como podemos apreciar de las respuestas, el grueso del problema de la ausencia de solicitantes de crédito/préstamos no es uno de oferta, sino más bien de demanda. En un poco más de la tercera parte de los que no hicieron trámites para un préstamo o crédito, la causa no fue la falta de instituciones cercanas, ni la falta de garantías ni incluso los intereses elevados, sino simplemente la ausencia de necesidad. Para esta tercera parte importante de la AF que no realizó gestiones, políticas dirigidas a la mejora de la oferta financiera no tendrán ningún efecto. Medidas que, por el contrario, intenten conocer más de cerca las razones subyacentes a esta ausencia de necesidad resultan más apropiadas.

En cuanto a las razones de oferta, es interesante destacar que la falta de instituciones financieras no es una causa principal de la falta de gestiones para el crédito o préstamo. Medidas que pretendan extender la oferta de instituciones financieras tendrían un alcance muy limitado en ese sentido. En contraste, las medidas orientadas a reducir los niveles de interés y flexibilizar las garantías apuntan a ser las más apropiadas.

Por otro lado, concentrándonos en los que sí buscan financiar sus actividades, el rol del Estado ha sido bastante limitado. Esa participación poca activa no viene de los últimos gobiernos, sino más bien es una regularidad de varias décadas. Incluso cuando todavía existía la banca de fomento para la agricultura (antes de 1991, año en que fue liquidado el Banco Agrario), los principales beneficiarios no eran precisamente los productores más pequeños o de menores recursos, a los cuales debería buscar fomentar su desarrollo, sino más bien las unidades de mayor tamaño. Sobre ello, escribe Gonzáles de Olarte (1996)¹⁰:

El crédito otorgado por el Banco Agrario se concentraba en un 80% en la costa, servía para financiar a los productores para los mercados urbanos y de exportación, el 70% era de avío agrícola, 15% para la comercialización, 10% de avío pecuario y solo el 5% de capitalización. [...] Solo el 5% del crédito del banco iba a los campesinos.

Como bien explica Gonzáles de Olarte, el apoyo del Estado a la agricultura familiar a través de su banca de fomento era prácticamente nulo. Hoy en día, el apoyo financiero directo del Estado hacia la AF se puede canalizar por dos vías: a través del crédito (Agrobanco) y mediante las transferencias monetarias (programas sociales no alimentarios), aunque como veremos sus alcances son bastante limitados. Juntando ambos canales creamos un indicador integrado de programas estatales de apoyo financiero a la AF. A partir de la información censal podemos corroborar que el 22% de la AF recibe apoyo financiero estatal. Como podemos prever del análisis previo de solicitudes de crédito/ préstamos, la mayor parte de este apoyo está compuesto por programas de transferencia monetaria (ver gráfico 8). De lejos, JUNTOS es el principal protagonista de este apoyo estatal. Este programa de incentivos monetarios lleva más de 15 años de ejecución orientado hacia los distritos con mayores índices de pobreza del país. En el año del censo agropecuario, este programa tenía alrededor de 800 mil afiliados y solo en la agricultura familiar del año censal había casi 400 mil beneficiarios. Esto corrobora el hecho de que gran parte del universo de la agricultura familiar se mantiene aún en condiciones económicas difíciles. Si bien el rol del Estado a través de sus programas ha sido fundamental, el sector requiere de medidas aún más complejas que permitan orientar a la AF hacia un camino ascendente en el desarrollo económico y la mejora del bienestar de sus familias.

¹⁰ Gonzáles de Olarte, Efraín (1996). El ajuste estructural y los campesinos. Lima: IEP. pp.29.

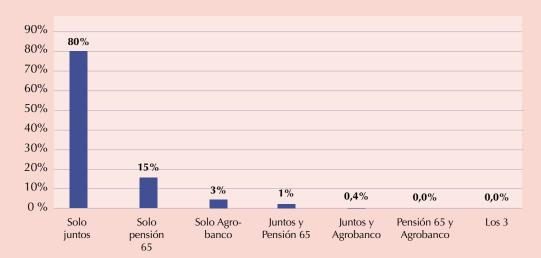


Gráfico 8.
Composición del apoyo financiero estatal a la AF
Fuente: IV Cenagro.

1.5 Gobernanza inclusiva

Mujeres y agricultura familiar

La presencia de mujeres hoy en la agricultura es claramente más evidente que antes. Entre 1994 y 2012, el número de productoras agropecuarias se duplicó, pasando de 357 mil a casi 700 mil. Dentro de la agricultura familiar, el total de conductoras asciende a un total de 656 mil en todo el territorio nacional. Ellas representan el 30% del total de productores familiares en el Perú. Esta presencia puede incluso llegar a ser mucho mayor en algunos territorios (ver gráfico 9).



Gráfico 5
Gráfico 9. Presencia femenina en la agricultura familiar (conductores)
Fuente: IV Cenagro.

La presencia femenina en la sierra destaca sobre las otras dos regiones naturales. Revisando los diferentes territorios según la altitud, puede apreciarse que hay una mayor presencia de mujeres en la conducción de tierras en las zonas más altas tanto de los Andes como de los espacios de la selva.

Brechas de género



Más allá de la presencia de mujeres en la conducción de tierras agrícolas que, como hemos visto, se viene incrementando según los últimos censos, conviene evaluar algunas características claves de este grupo de la AF y comparar qué tan distinto o similar son al grupo de los varones. Ello nos dará ciertos indicios para determinar la existencia de ciertas brechas de género en el universo de la agricultura familiar. En el cuadro 4 presentamos algunos indicadores clave que nos permiten tener una idea general de la magnitud de tales brechas.

Dimensión	Indicador	Valores	Mujeres (en %)	Hombres (en %)
	Edad	Menor a 30	12	12
		De 30 a 44	27	30
Social		De 45 a 64	38	38
demográfica		De 65 a más	23	20
	Lengua materna	Español	57	63
	Nivel educativo	Sin nivel/inicial	25	17
		Primaria	42	49
		Secundaria	25	27
		Superior	8	7
	Dependencia	Al menos 1 menor de 14 años	33	42
Económica	Pobreza subjetiva	Ingresos insuficientes	80	75
financiera	Financiamiento	Acceso a crédito/préstamo	6	10
	Apoyo estatal	Tiene apoyo financiero	21	22
	Asociatividad	Pertenece a organización*	3	6
Capital Social	Asistencia	Recibe asistencia técnica	7	11
	Asistencia Estado	Recibe A.T. del Estado	2	4
	Riego	Tiene solo riego	36	34
	Semilla	Tiene solo semilla	2	3
Tecnológica	Riego y semilla	Tiene riego y semilla	7	9
productiva	Inseminación	Aplica inseminación artificial	3	3
	Mejoramiento	Usa sementales de raza	4	4
	Fertilizantes	Usa fertilizantes químicos	9	11

Cuadro 4 Género e indicadores claves de la agricultura familiar

Fuente: IV Cenagro. Nota: *Incluye solo organizaciones con fines económicos.

En cuanto a las características sociodemográficas, observamos que la distribución de edades es muy similar entre productores hombres y mujeres, con una ligera ventaja de los varones en el rango de 30 a 44 años, lo cual permite inferir que los productores familiares hombres son ligeramente más jóvenes que las mujeres. El español como idioma aprendido en la niñez es más difundido entre hombres, en comparación con las mujeres, por lo que las mujeres podrían tener una mayor probabilidad de enfrentarse a exclusiones de tipo social. La educación sí revela una diferencia de consideración. La cuarta parte de las mujeres productoras no tiene ningún nivel de educación.

Respecto de los indicadores de corte económico-financiero, sí observamos diferencias notables, aunque no siempre desfavoreciendo a la misma categoría de género. Por ejemplo, existe una mayor tasa de dependencia económica (medida como la presencia de algún menor de 14 años en el hogar) entre las unidades familiares conducidas por varones en comparación con aquellas conducidas por mujeres. Sin embargo, al observar la pobreza subjetiva, una mayor proporción de mujeres declaró que sus ingresos agropecuarios son insuficientes para cubrir sus gastos. En ese sentido, los indicadores no son concluyentes para determinar una brecha clara. Por su parte, en cuanto al financiamiento, se verifica un mayor acceso al crédito en varones. Sin embargo, considerando además del crédito las transferencias monetarias, tanto hombres como mujeres tuvieron un mismo grado de ayuda financiera por parte del Estado.

En términos del capital social sí es posible ver hacia dónde se inclina la balanza. Para los 3 indicadores considerados, el grado de asociación o asistencia es menor en mujeres que en varones. Inclusive las tasas de pertenencia a alguna organización y la de asistencia técnica por parte del Estado son dos veces más altas en los varones que en las mujeres. Estos resultados quizá nos puedan dar ciertos indicios de la organización y las formas de producción predominantes en ambos grupos. Parecería que las unidades conducidas por mujeres tienen un menor grado de vinculación al mercado en tanto sus niveles de organización son limitados. Sin embargo, es indispensable una mayor profundización en el tema para validar y corroborar ciertos supuestos *a priori*.

Por último, tenemos los indicadores que comprenden la dimensión tecnológica-productiva. Fue puesta intencionalmente al final, debido a que no son concluyentes, en tanto dependen de varios factores. Uno de los más importantes tiene que ver con la naturaleza de la producción. El riego y otros insumos pueden ser fundamentales para analizar varios cultivos, pero pueden ser poco prácticos para analizar cultivos de secano como el café y el cacao. En tal sentido, dada la complejidad del universo y la naturaleza agropecuaria, estos indicadores solo son referenciales. Más allá de esta complejidad, lo cierto es que los indicadores no difieren mucho entre hombres y mujeres. Solo se encontró una sutil diferencia a favor de los varones entre el uso del riego y semillas, y en el uso de fertilizantes químicos en la producción agrícola.

En síntesis, a partir de los indicadores clave seleccionados, encontramos algunas brechas de género dentro de la agricultura familiar, principalmente en las dimensiones sociodemográficas y de capital social. En las dimensiones económico-financieras y tecnológico-productivas, las diferencias no son concluyentes.

2. SUJETOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

2.1. Participación activa y mejorada juvenil

En el medio rural, donde predominan las actividades agropecuarias, la participación de los jóvenes es fundamental. A diferencia del medio urbano, gran parte de los jóvenes rurales distribuyen su tiempo entre las actividades productivas y de subsistencia junto con sus horas de estudio o de formación. La herencia cultural por mucho tiempo ha prolongado grandes diferencias entre ambas áreas, siendo las rurales las más relegadas en múltiples aspectos. El campo de la educación no es la excepción. Para el análisis de la juventud rural hemos considerado el rango etario que va desde los 13 hasta los 29 años siguiendo los límites etarios que permiten incluir incorporaciones tempranas o tardías en el mercado laboral (Kessler: 2005).¹¹



Educación generacional e intergeneracional

En el caso de los agricultores familiares, los más jóvenes parecen tener una mejor educación que sus pares de mayor edad. El grupo de productores familiares menores a 30 años tiene un nivel educativo promedio de 4.2, nivel ligeramente mayor que sus pares de mayor edad y bastante mayor que el grupo de agricultores familiares de edad avanzada (ver gráfico 10).

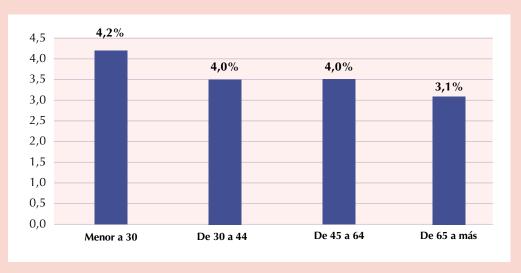


Gráfico 10. Nivel educativo promedio de los agricultores familiares según grupos etarios Fuente: IV Cenagro.

Esta diferencia notoria entre el nivel educativo¹² promedio de los agricultores familiares adultos mayores y el resto de los agricultores es un indicio clave que nos permite inferir una mejora intergeneracional de la educación en la agricultura familiar. A pesar de esta aparente mejora en el tiempo, lo cierto es que el nivel promedio alcanzado (4.2) todavía es limitado, ya que una parte importante de los agricultores jóvenes inclusive no llegan a culminar su primaria, como se puede ver en el siguiente gráfico (gráfico 11).

¹¹ Kessker, Gabriel (2005). Estado del arte de la investigación sobre juventud rural en América Latina.

¹² Niveles educativos: (1) Sin nivel; (2) Inicial; (3) Primaria incompleta; (4) Primaria completa; (5) Secundaria incompleta; (6) Secundaria completa; (7) Superior no universitaria incompleta; (8) superior no universitaria completa; (9) Superior universitaria incompleta; (10) Superior universitaria completa.

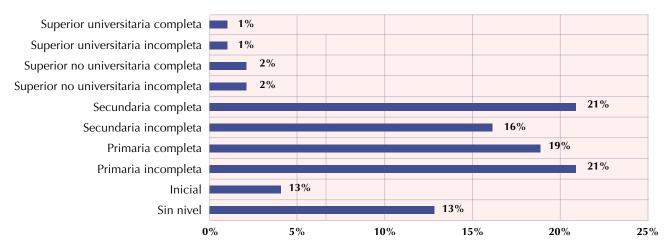


Gráfico 11 Niveles educativos de productores familiares jóvenes Fuente: IV Cenagro.

Las diferencias en el tiempo y dentro del mismo grupo etario en el campo de la educación no parecen ser las únicas. Las diferencias espaciales de la educación en el Perú son quizá las brechas más difíciles de superar. Dentro de la agricultura familiar y entre los agricultores más jóvenes aún persisten brechas en los niveles educativos (ver gráfico 12). Los productores familiares jóvenes localizados en las zonas costeras tienen un nivel educativo promedio mayor al de sus pares de la sierra y la selva. Diferenciando el territorio por altitudes, también encontramos diferencias. La zona chala o costa, la de menor altitud, es la que tiene el nivel educativo promedio más alto. Un dato curioso es que la zona geográfica de mayor altitud (Janca) lejos de tener el menor nivel tiene uno muy cercano al de la costa. Al igual que en otras variables las zonas altoandinas parecen tener un mejor desempeño. En el caso de los territorios de selva, la lógica más bien es al revés. En la zona de selva de menor altitud, el nivel educativo de los jóvenes productores es el más bajo; mientras que, en los espacios más altos de la Amazonía, los niveles educativos son mayores en promedio.

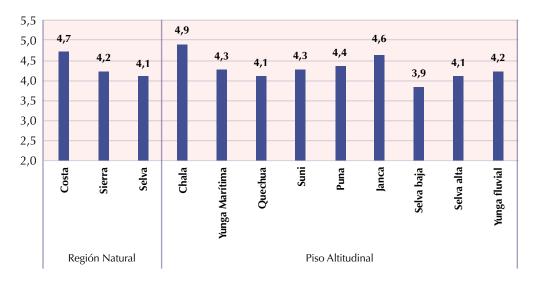


Gráfico 12 Niveles educativos promedio de los jóvenes productores familiares según territorios Fuente: IV Cenagro.

Asistencia técnica y capacitación

Otro insumo fundamental del capital humano es la formación laboral y la capacitación. En el caso del medio agropecuario, la asistencia técnica y la capacitación son claves en tanto permiten la difusión, adopción y adaptación tecnológicas, procesos cruciales que mejoran el desempeño productivo y comercial, y conllevan a mejoras en el desarrollo de mediano y largo plazo del sector.

En la agricultura familiar hay un largo camino por recorrer en este aspecto del capital humano. Según el último censo agropecuario, solo doscientos mil productores (alrededor del 10% de la AF) declararon haber recibido capacitación, asistencia técnica o asesoría empresarial. Al distinguirlos por rangos de edades, es evidente que la mayor tasa de recepción se centra en agricultores familiares de mayor experiencia (ver gráfico 13). En el caso de los más jóvenes y los más ancianos, la tasa de recepción es bastante menor. En el caso de los más jóvenes, quizá la falta de experiencia y su menor capitalización sean dos de las razones que pueden explicar esta menor recepción. En tanto, en el caso de los más adultos, la menor tasa de recepción podría deberse a dos razones. La primera tiene que ver con la lógica del ciclo vital, la cual contempla que conforme se avanza en edad los rendimientos de la actividad empiezan a decrecer y los niveles de inversión son cada vez menores. La segunda razón está más ligada a la edad como proxy de experiencia. En ese sentido, a mayor edad, mayor experiencia en el sector. Esta experiencia es acumulativa, lo cual explicaría los menores niveles de recepción de estos elementos formativos del capital humano.

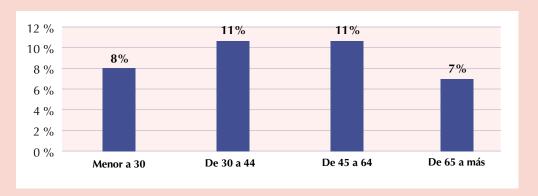


Gráfico 12
Gráfico 13. Agricultores familiares que han recibido capacitación/asistencia técnica/
asesoría empresarial según grupo etario
Fuente: IV Cenagro.

Quizá aquí convenga apuntar dentro del análisis una mirada desde la oferta, dada la gran importancia de la formación del capital humano en el sector. La oferta de estos servicios, que contribuyen a la mejora del desempeño productivo y comercial a través de la mejora del capital humano de los productores familiares, puede provenir de dos fuentes: privada y pública. Según el último censo agropecuario, la oferta de estos servicios formativos del capital humano a jóvenes productores se explica principalmente por la intervención privada¹³ (69%) y en menor medida por la participación del Estado (31%).

¹³ Incluye el aporte de las ONG.

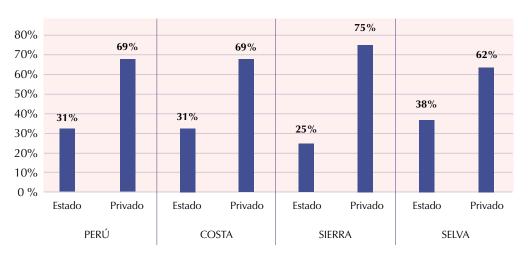


Gráfico 14.

Tipo de institución que ofrece capacitación/asistencia o asesoría a jóvenes productores familiares según territorios

Fuente: IV Cenagro.

Pese a que el Estado ha implementado muchas estrategias para mejorar los niveles de desarrollo del sector agropecuario en el país, su intervención es todavía limitada en este aspecto. Inclusive en el territorio de menor desarrollo del país (la sierra), su intervención en términos de oferta de estos servicios formativos de capital humano es menor que en las otras regiones (gráfico 14). Este hallazgo plantea evidentemente el desafío de una mayor presencia del Estado de manera descentralizada en el territorio.

Acceso a la tierra



La tierra en el medio agropecuario adquiere un valor fundamental, en tanto es el factor de producción que permite no solo la subsistencia de las familias dedicadas a esta actividad (autoconsumo de los miembros y pienso para sus animales), sino también, en gran parte de los casos, genera excedentes que les permite satisfacer sus necesidades de consumo de bienes no agropecuarios. Este recurso, por tanto, es determinante en la alimentación en el medio rural y contribuye a buena parte de la generación de ingresos del medio agropecuario.

La disponibilidad de este importante recurso, sin embargo, no es tan extensiva en el territorio nacional. De hecho, según el último censo agropecuario, el promedio de tierras de los agricultores familiares a nivel nacional apenas supera las 5 hectáreas, mientras que el promedio de tierras de la agricultura no familiar sobrepasa las 30 hectáreas. Como mencionamos en un inicio, la desigualdad en el acceso a este recurso, lejos de debilitarse, se ha fortalecido en el tiempo tal y como lo sustenta la información de los últimos dos censos. Dentro de la agricultura familiar también encontramos diferencias notables en el acceso a este recurso, siendo los productores familiares más jóvenes los que conducen una menor extensión de tierras en promedio (ver gráfico 15).

¹⁴ Por lo general en el caso peruano, los estudios en el sector permiten corroborar que una gran parte de las familias recurre a otras actividades no agropecuarias que les genere ingresos. De esa manera, las múltiples fuentes monetarias les permiten a las familias estabilizar sus ingresos en el tiempo, reduciendo los riesgos que se deben tanto a la naturaleza de la actividad agropecuaria (plagas, mal tiempo, volatilidad de precios) como a la estacionalidad proveniente de la oferta y de la demanda de productos.

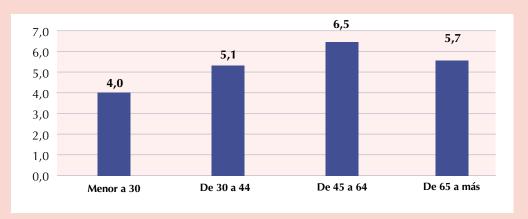


Gráfico 15
Superficie promedio de productores familiares según grupos etarios
Fuente: IV Cenagro.

Ahora bien, aquí conviene hacer una precisión. La información sobre superficie agropecuaria que nos brinda el censo incluye diferentes tipos de tierras, localizadas en distintos espacios y con distinto acceso al riego. Por ejemplo, no toda la superficie agropecuaria de una familia comprende tierras para cultivos; de hecho, solo una parte puede estar sembrada, otra puede comprender pastos naturales e incluso alguna parte de la superficie puede contener tierras de montes y bosques. Esta diversidad de tipos de tierra influye directamente en los retornos de las familias, ya que no todos los tipos de tierra tienen fines económicos o de producción.

De la misma manera, la cercanía o lejanía a los territorios costeros influye sobremanera en el acceso al agua de estas tierras. Los diversos proyectos de irrigación en las últimas décadas han favorecido notablemente parte de territorios de la costa peruana, mientras el avance en el acceso al riego de los territorios andinos aún se mantiene muy lento. Estas diferencias, vinculadas al espacio y el acceso al riego, también influyen evidentemente en los retornos de la tierra. En este sentido, resulta necesario estandarizar las tierras de acuerdo con estos criterios¹⁵ (tipos, localización y acceso al riego) de tal forma que permita una comparación más exacta y precisa entre los diferentes grupos de agricultores familiares. Una vez estandarizadas las tierras encontramos que los tamaños son evidentemente menores y el menor promedio se mantiene entre los agricultores familiares más jóvenes (gráfico 16).

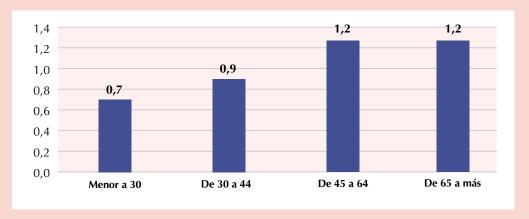


Gráfico 15 Superficie promedio de productores familiares según grupos etarios Fuente: IV Cenagro.

¹⁵ Además de estos criterios diferenciadores de las tierras puede haber otros que son también importantes tales como el grado de salinidad, fertilidad, presencia de nutrientes, entre otros factores biológicos o físicos. Sin embargo, no son incluidos en el análisis, ya que su medición resulta muy compleja y demandaría ingentes recursos financieros y logísticos para su medición.

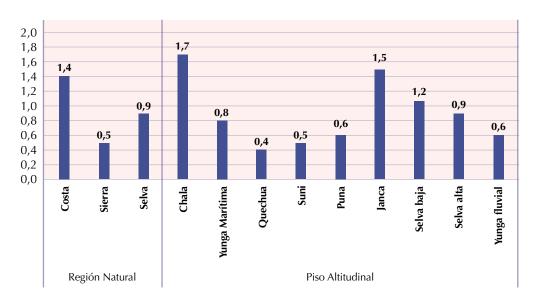


Gráfico 17 Superficie promedio (estandarizada) de jóvenes productores familiares según territorios

Fuente: IV Cenagro.

Los productores familiares más jóvenes no alcanzan ni una hectárea estandarizada, es decir, el equivalente a una hectárea de riego en costa. Este hallazgo es relevante, en tanto el mayor tamaño de las tierras permite acceder a beneficios de escala que permiten un mayor grado de capitalización. Inclusive entre los productores más jóvenes hay diferencias notables en el tamaño de sus tierras estandarizadas (ver gráfico 17). Los productores familiares jóvenes de la costa tienen el triple de tierras en promedio que sus similares de la sierra, mientras que los de la selva tienen casi el doble de tierras que los de la sierra.

Al observar los territorios según su altitud también saltan a la vista notables diferencias. Los productores jóvenes localizados en las zonas más bajas, inclusive de los espacios de la selva, tienen en promedio más tierras que sus similares localizados en pisos más altos. Una vez más la excepción son los espacios altoandinos (Janca) en donde el promedio de tierras de los jóvenes es similar al de la costa. Hay por tanto algunas limitantes entre los productores familiares más jóvenes que amerita un diseño adecuado y focalizado de políticas públicas que tome en cuenta de manera explícita el territorio.

2.2. Equidad de género y liderazgo femenino



Acceso a la tierra y género

Ya vimos que el importante recurso tierra para este sector no está distribuido de manera homogénea. Tanto entre jóvenes como entre territorios las diferencias saltan a la vista, generando ciertas brechas en el acceso que, a su vez, incrementan la desigualdad dentro del sector, en tanto los niveles de capitalización y retorno de la actividad dependen en buena parte del acceso a este recurso.

En el caso del género, las diferencias tampoco son ajenas. Según el último censo agropecuario, el promedio de tierras estandarizadas del total de la agricultura familiar fue de 1.1 hectáreas, en tanto que el promedio en el grupo de productores familiares varones fue de 1.2 hectáreas y en el de las mujeres, 0.8 hectáreas. En otras palabras, los productores familiares varones conducen, en promedio, un 50% más de tierras que las mujeres. Hay, por tanto, un mayor grado de minifundización en la agricultura familiar encabezada por mujeres. Esta diferencia por género en el acceso al recurso tierra se hace más notoria cuando desagregamos a los productores según su edad (ver gráfico 18).

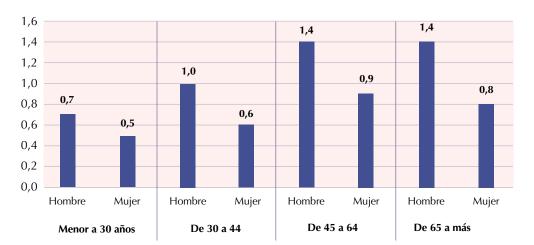


Gráfico 18
Superficie promedio (estandarizada) de productores familiares según rangos etarios
Fuente: IV Cenagro.

La diferencia en el acceso según el género del productor familiar se hace más notoria en los rangos de edad más altos. Así, por ejemplo, en el rango de edad 'Menor a 30 años', los productores varones tienen en promedio un 40% más de tierras estandarizadas que las mujeres; en el rango 'De 30 a 44 años', los varones un 66% más de tierras que las mujeres; en el de 'De 45 a 64 años', los varones un 56% más que las mujeres; y, finalmente, en el rango 'De 65 años a más', los varones un 75% más de tierras que las mujeres. Los años de permanencia en el sector, por tanto, parecen profundizar las brechas de género en el acceso a la tierra dentro de la agricultura familiar.

La brecha de género en el acceso a la tierra también es notable según el territorio de análisis (ver gráfico 19). En todos los territorios analizados los varones tienen en promedio una mayor superficie que las mujeres. Según regiones naturales, la brecha de género más alta en el acceso a la tierra se localiza en la sierra. Según altitud, las brechas de género más altas en el acceso se concentran en la zona quechua, piso altitudinal de mayor concentración de la agricultura familiar. En cuanto a la selva, las zonas de mayor altura albergan las brechas más altas en el acceso a la tierra. El territorio, en efecto, parece tener un efecto que agudiza las diferencias de género en el acceso a la tierra en el país.

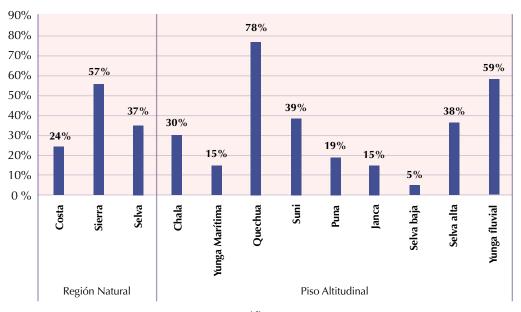


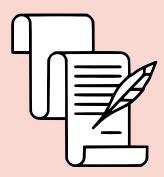
Gráfico 19
Diferencia de los productores familiares varones sobre las mujeres en la superficie (estandarizada) promedio según territorios

Fuente: IV Cenagro.

3. ACCESO A LA TIERRA MARCO NORMATIVO

La propiedad y el acceso a la tierra siempre han tenido un lugar preponderante en la discusión política del país. Uno de los mayores intentos para reorganizar la estructura de la tenencia y propiedad de la tierra fue la reforma agraria de 1969. Con este proceso, conducido por el gobierno militar instalado el año anterior, se distribuyó la tierra entre los campesinos bajo el lema que señalaba que "la tierra es de quien la trabaja". No obstante, este proceso duro poco más de veinte años y paulatinamente fue dejado de lado. En el año 1991 empezó el desmontaje formal¹⁶ del proceso, el cual se confirmó con la aprobación de la Constitución de 1993 pero sobre todo con la aprobación de la Ley 26505 "Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas" del año 1995, que aún se mantiene vigente.

La Constitución Política de 1993



La norma fundamental del país es la Constitución de 1993, que se caracteriza, entre otros aspectos, por la flexibilización del tratamiento de los derechos sobre la tierra pues promueve la mercantilización de este recurso natural al señalar su libre uso y disponibilidad.

Creemos que son tres los temas que tienen relación directa con el acceso a la tierra: el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, el régimen de propiedad y el tratamiento de las tierras dentro del régimen agrario.

Sobre los recursos naturales, la Constitución dispone en su artículo 66 que "Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento [...]". Así, la legislación especial de la materia considera como recurso natural a todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como las aguas, el suelo, el subsuelo, las tierras, la diversidad biológica, los minerales, entre otros.¹⁷

Que los recursos naturales son patrimonio de la Nación quiere decir que ellos pertenecen al conjunto del país, tanto a las generaciones actuales como a las futuras. Mientras que la soberanía que se atribuye al Estado es una manera de expresar que, en ejercicio de su poder, establece las condiciones para llevar a cabo su aprovechamiento o explotación; por ello, corresponde al Estado otorgar y regular su aprovechamiento y uso, mediante modalidades previstas en la legislación.

Por su parte, el artículo 70 de la Constitución establece que el derecho de propiedad es inviolable, que el Estado lo garantiza y se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la Ley. En buena cuenta lo que la Constitución garantiza es el derecho "de" propiedad, es decir, se respeta un derecho ya adquirido a favor de una persona o grupo de personas. El enunciado "en armonía con el bien común" indica que la propiedad no debe perseguir solo el beneficio individual, sino también el colectivo (lo que se puede entender como el contenido social del derecho de propiedad). El ejercicio del derecho de propiedad -señala el precepto constitucional- debe darse dentro de los límites de la ley. Ello quiere decir que se pueden imponer parámetros para su ejercicio con la finalidad de lograr el bienestar general.

¹⁶ Antes de esa fecha se habían producido cambios parciales orientados a frenar el avance de ese proceso.

¹⁷ Artículo 3 de la ley 26821 del año 1997.

Hay que añadir que el derecho de propiedad también se encuentra regulado en el Capítulo I, "Derechos fundamentales de la persona", artículo 2, inciso 16, de la Constitución: "Toda persona tiene derecho: A la propiedad [...]". Este enunciado es muy importante, ya que podría interpretarse que es el derecho de toda persona de acceder a la propiedad y a la protección jurídica que sobre ella recae.

Acerca de la tierra en el régimen agrario, los artículos 88 y 89 de la Constitución se ocupan de su regulación. La tierra como tal se regula en el artículo 88, desde un carácter patrimonial. La mención de este derecho se refiere, en realidad, a la protección de las personas que ya son propietarias, siguiendo la línea establecida en el artículo 70 de la misma Carta. No se expresa la posibilidad de propiedad de la tierra para quienes no la tienen o la poseen en cantidad insuficiente para satisfacer sus necesidades. De este modo, podría decirse que se contradice con el enunciado del artículo 2, inciso 16: "toda persona tiene derecho a la propiedad".

La Constitución permite que por ley se pueda señalar las máximas extensiones de tierra que puedan ser explotadas por la misma persona natural o jurídica; sin embargo, a la fecha no existe norma alguna que limite dicha extensión.

Importa mencionar el caso de los pueblos indígenas, que en el Perú se organizan preferentemente bajo la modalidad de comunidades campesinas y comunidades nativas. Las primeras se desarrollan tanto en los Andes, como en la costa y la selva, mientras que las segundas solo se desarrollan en la parte amazónica. Su regulación se ubica en el artículo 89 de la Constitución:

Las Comunidades Campesinas y las nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras [...] la propiedad de sus tierras es imprescriptible [...].

La Constitución establece la libre disponibilidad de las tierras de las comunidades, con lo cual aquellas pueden ser vendidas, cedidas, donadas, o ejercerse cualquier otra forma de disposición sobre las mismas. Según el precepto constitucional las tierras comunales son imprescriptibles, por lo que no pueden ser perdidas por la posesión que terceros ejerzan sobre ellas (usucapión).

Respecto al régimen agrario, el artículo 88 de la Constitución establece que "el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario y garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada, comunal o en cualquier otra forma asociativa". Mediante ese apoyo al régimen agrario se trata de dotar al sector de un cuerpo normativo que promueva su desarrollo, desde varias aristas: extensión agraria, apoyo financiero, garantías y formas de crédito, seguro agrario, entre otras. Sin embargo, es igual de importante la protección de la propiedad de la tierra que se dedica a la actividad agraria, desde una visión que pueda combinar la presencia de la pequeña propiedad y la gran propiedad.

Es saludable que el precepto constitucional garantice la propiedad sobre la tierra sin importar la forma jurídica en la que se encuentra constituida. Sin embargo, pese a la importancia del mandato constitucional es necesario señalar que la legislación de menor jerarquía a la Constitución no termina de desarrollar esta seguridad jurídica sobre la tierra, tan necesaria para el desarrollo agrario pues, por un lado, promueve su libre disponibilidad y, por el otro, no termina de implementar programas de titulación y registro de tierras tan importantes para robustecer este derecho.

¹⁸ Artículo 88.-El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal o en cualquier forma asociativa. La ley puede fijar límites y la extensión de la tierra según peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.



Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley 26505

Con esta norma, aprobada en julio de 1995, se instauró un nuevo modelo de apropiación de la tierra, al otorgar una serie de facilidades para su disposición. Esta norma, vigente aún, ha permitido que la tierra se concentre nuevamente en pocas manos o, más precisamente, en manos de pocos inversionistas.

Como su mismo nombre lo indica, con esta ley se propone promover la inversión privada sobre las tierras del territorio nacional, incluidas las que forman parte de las comunidades. Podría pensarse que se busca promover el desarrollo de la agricultura, pero si revisamos con atención, la finalidad de la norma es desarrollar cualquier tipo de actividad económica en tierras del territorio nacional. En buena cuenta, las tierras podrán ser usadas con fines agrícolas u otras actividades económicas, como la minería o explotación de hidrocarburos, entre otras.

Otro aspecto notable de esta norma es que dispone que a partir de su vigencia todas las tierras, incluyendo los bosques y las tierras eriazas, se regulan por la legislación ordinaria, es decir, las del ámbito del Código Civil. Con ello se eliminó el carácter especial que posee la tierra y se le asocia a un bien inmueble o predio cualquiera. Se suma a ello que siendo el Código Civil un cuerpo normativo que regula las relaciones jurídicas entre las personas particulares, parte del supuesto que las partes se encuentran en igualdad de condiciones, por lo que no cabe dar preferencia a ninguna y la intervención del Estado es mínima. En rigor, el Estado renuncia a tener una visión estratégica respecto de la tierra en términos de seguridad alimentaria y conservación de un recurso natural muy importante, permitiendo que la tierra sea tratada como un simple bien o mercancía.

Ahora bien, esta ley señala en su artículo 3 que no se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en ese mismo cuerpo normativo y dado que no existen límites a la extensión de tierras que se puede poseer, queda claro que se abre la puerta a que se puedan adquirir tierras sin ninguna limitación, es decir se abre el camino a la concentración de tierras. De igual manera, se garantizó también que cualquier persona, sea individuo o persona jurídica, nacional o extranjera, tenga libre acceso a la propiedad de la tierra.

La norma establece además que el Estado otorgará derechos sobre las tierras eriazas bajo la forma de subasta pública, es decir vendiéndolas entre los interesados que participen de dicho procedimiento, así como vía concesión, lo que significa que, aunque el Estado mantiene la propiedad de la tierra, entrega dicho recurso para ser aprovechado por un particular, retornando la tierra al vencimiento o caducidad de la concesión (Segunda disposición complementaria). La figura de la subasta pública implica que se venderá la tierra a los interesados que hagan la mejor oferta, pagando el precio al contado, por lo que en la práctica se excluye a los campesinos o agricultores familiares con escasos recursos económicos de estos modelos para acceder a la tierra.

Posteriormente, mediante una modificación del año 2002, se estableció que aquellas tierras que al 28 de julio de 2001 hubieran estado en posesión continua, pacífica y pública, por un plazo mínimo de un año, por pequeños agricultores, asociaciones y comités constituidos con fines agropecuarios y en las cuales se hubieran realizado en forma permanente actividades agropecuarias, podrían ser dadas en propiedad por adjudicación directa en beneficio de dichos posesionarios.²⁰ Es decir, agricultores familiares

¹⁹ Artículo 1 de la Ley 26505 "La presente ley establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas".

²⁰ Segunda disposición complementaria de la Ley 26505.

o campesinos solo podrían acceder a la tierra si es que cumplen con los requisitos antes señalados, pero solo de tierra ocupadas a julio del año 2001. Se puede afirmar que desde ese año el Estado no ha promovido ningún mecanismo para que los pequeños agricultores puedan acceder a tierras.



Procesos de titulación de tierras

Uno de los problemas más serios en el campo peruano y que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas es la falta de formalización de la propiedad. Para enfrentarlo, al igual que en otros países, se han llevado adelante programas de formalización y saneamiento de la propiedad rural.

En el caso del Perú se gestionó la aprobación de un nuevo préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para retomar el proceso de titulación y saneamiento de la propiedad rural. Actualmente se viene ejecutando el "Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú – Tercera Etapa- PTRT3". Las metas previstas para esta tercera etapa, que inició en 2015, contemplaban el catastro y saneamiento de 441,093 predios individuales, la demarcación, titulación y registro de 403 comunidades nativas, así como el deslinde, titulación y registro de otras 190 comunidades campesinas.

Para sopesar la magnitud de la tarea se debe conocer el universo de tierras del país, para lo cual es necesario recurrir al Censo Nacional Agropecuario de 2012 (IV Cenagro). Así, el censo reporta la existencia de 5'231,999 parcelas de las cuales 3'803,864 (73%) se conducen por sus propietarios. De estas, 1'508,486 están tituladas, distinguiendo que 1'082,792 tienen título registrado y 425,694 están por registrar. En términos absolutos, 2'721,072 parcelas estaban fuera del sistema de titulación y registro de propiedad cuando se realizó el IV Cenagro.

Formas de conducción	Parcelas		
de la tierra	%	Número	
Propiedad	73	3′803,864	
Con título Registrado	21	1′082,792	
Con título No Registrado	8	425,694	
Sin título en trámite	6	313,177	
Sin título ni trámite	38	1′982,201	
Arrendamiento	5	279,622	
Comunal	15	759,349	
Posesión	4	218,256	
Otro	3	170,908	
TOTAL	100	5′231,999	

Cuadro 5 Situación jurídica de la tierra Fuente: IV Cenagro, 2012, INEI

Según cifras del año 2020 de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (Digespacr) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, ente rector en materia de titulación, existe actualmente un universo de 3 millones 803,864 predios individuales en el mundo rural peruano, de los cuales 1'697,952 cuentan con título de propiedad (45%), quedando pendiente por titular 2'105,912 (55%) de predios.

Cabe mencionar que con el apoyo del BID en dos etapas previas del Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú (desde 1996), se entregó y registró un importante número de predios rurales. No obstante, mecanismos como la subdivisión de predios y la herencia han hecho que esos avances se vean relativizados.

Por otro lado, el IV Cenagro identificó a organizaciones de carácter colectivo, como son las comunidades campesinas (ubicadas principalmente en los Andes, pero también con presencia en la costa y selva) y comunidades nativas (situadas exclusivamente en la parte amazónica) que, como se vio en el apartado 1.1 de este documento, conducen importantes extensiones de la superficie agropecuaria.

Comunidades	Número	Superficie ha.		
Campesinas	6,277	16′359,073.76		
Nativas	1,322	7′106,750.68		
TOTAL	7,599	23'465,824.4		

Cuadro 6 Número y superficie agropecuaria de comunidades Fuente: IV Cenagro, 2012, INEI

Sin embargo, la Digespacr al año 2020, identificó un total de 6,269 de comunidades campesinas, de las cuales 5,151 (82%) contarían con título de propiedad, quedando pendiente de titulación el 18% de ellas, es decir 1,118 comunidades.

Respecto a las comunidades nativas, la Digespacr reconoce la existencia de 2,270 de ellas, siendo que 1,597 (70%) cuentan con título de propiedad, mientras que el 30% (673) aun no cuentan con título alguno, mostrando una mayor diferencia respecto del IV Cenagro.

Una de las principales consecuencias de la falta de titulación es que no solo dificulta la defensa de sus derechos por los agricultores y comunidades, sino que los coloca en situación de desventaja frente a la promoción de otras actividades económicas como las extractivas, frente empresas agrarias e incluso frente a planes gubernamentales, como la construcción de infraestructura en tierras agrícolas.

4. CONCLUSIONES

El Perú es un país, en términos de empleo, esencialmente agrario. Lo primeros estudios que cuantifican la agricultura familiar en el Perú nos permiten corroborar una alta presencia de este tipo de agricultura (alrededor del 97%) dentro del sector agropecuario, la presencia más predominante en la región de América Latina. La lenta modernización del campo sumado a un respaldo insuficiente de las políticas públicas no ha terminado por consolidar este sector; por el contrario, muchas brechas sociales, económicas y políticas todavía se mantienen o, en el peor de los casos, se han ampliado.

Por el lado productivo, una de las razones subyacentes es evidentemente la limitada dotación de recursos, la cual está asociada al segmento de agricultura familiar menos desarrollado o también denominado de 'subsistencia'. A partir del diagnóstico a la AF en el Perú se corroboraron dos hechos claves. El primero tiene que ver con una tendencia a una mayor concentración de las tierras, las cuales están ligadas a la expansión de empresas agrícolas y los agronegocios en el país, situación que agrava las diferencias en el campo (agricultura familiar versus gran empresa), ya que estos sectores son los que mayor apoyo en términos financieros y normativos han recibido por parte del Estado.

El segundo hecho tiene que ver con el desempeño agropecuario para la generación de ingresos que permitan el bienestar familiar. Si bien las encuestas nacionales muestran una tendencia esperanzadora de los niveles de reducción de la pobreza en la agricultura familiar, cuando se observa las percepciones de los propios productores familiares la situación parece más grave. De hecho, la tasa de pobreza desde el punto de vista de la percepción del productor (pobreza subjetiva) resulta ser el doble que la calculada en términos monetarios a partir de los gastos familiares. Este resultado pone en evidencia la complejidad para superar ciertas brechas en el sector.

Por el lado institucional, resulta evidente que las distintas políticas adoptadas desde principios de los 90's en adelante has sido dirigidas principalmente al sector agropecuario empresarial, exportador y de grandes capitales, mientras el apoyo a la pequeña agricultura todavía sigue siendo limitado. En términos financieros, desde ya varias décadas que el apoyo a la agricultura familiar ha sido muy restringido, inclusive en los años de vigencia de la Banca de Fomento, como lo mencionamos previamente, solo una pequeña parte de las colocaciones (alrededor del 5%) estaba dirigido a este sector.

Probablemente, las décadas de poco apoyo a la agricultura más pequeña y numerosa del país ha contribuido a su imposibilidad de despegue y consolidación. Indicio de ello es que un poco más de la tercera parte de los productores no necesitaron el crédito y,

por ende, no realizaron ninguna solicitud; quizá la escala de producción y sus pocos recursos económicos-productivos terminaron por abstener sus intenciones de financiamiento. Estudios que profundicen en las razones detrás de esta respuesta serían de suma importancia para un conocimiento más real de las necesidades de estas familias.

La poca productividad agrícola y los riesgos propios del sector todavía se manifiestan como obstáculos para el acceso a financiamiento. Prueba de ello es que los intereses elevados y las faltas de garantías aparecen como las principales razones para no solicitar crédito entre los productores que sí necesitan de un financiamiento. Al ser un mercado competitivo, es comprensible que los créditos al sector sean muy limitados en tanto son más riesgosos; la intervención del Estado para corregir esa falla de mercado ha sido prácticamente nulo. Su intervención de apoyo financiero ha sido más bien de manera indirecta, a través de programas sociales de alivio contra la pobreza (Juntos, mayoritariamente).

Por el lado del capital humano, el diagnóstico de la AF nos revela que todavía falta mucho camino por recorrer en términos de educación. Salvo la generación más antigua de la AF (más de 65 años), en todos los grupos de edades el nivel educativo promedio es 4, es decir, un productor promedio solo cuenta con primaria completa. Si a ello le sumamos la precariedad y la limitada calidad de la educación en el medio rural, las posibilidades de desarrollo con base en capital humano en el sector son, en efecto, limitadas.

Otros de los aspectos formadores del capital humano son evidentemente la capacitación y la asistencia técnica. Desafortunadamente, el diagnóstico nos revela que los niveles de acceso a estos elementos del capital humano son incipientes en la AF. De hecho, inclusive entre los más jóvenes (menores de 30) el acceso a estas capacitaciones/asistencia técnica son más limitadas. La poca oferta de estos elementos formadores de capital humano no es otorgada por el Estado, sino por instituciones privadas. La mayor presencia del Estado se torna, por tanto, un desafío urgente.

No es una novedad la gran heterogeneidad de la agricultura familiar. En el caso peruano, el diagnóstico muestra que nuestra AF está marcada por importantes diferencias territoriales y altitudinales dada nuestra geografía compleja. Pero, además, se suman también a estas diferencias otras que tienen que ver con los grupos de edades de los productores y aquellas derivadas del sexo del productor. Políticas con un enfoque de género y grupo etario resultan, por lo tanto, apropiadas y relevantes para un tratamiento más realista de la agricultura familiar en nuestro país.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón, Javier (2019). *Políticas Públicas para la Agricultura Familiar: El caso de Perú*. Montevideo: Universidad CLAEH.
- Baumeister, Eduardo (1999). Empleo e ingreso rurales no agrícolas en Nicaragua. Evidencia a nivel de dos municipios. Empleo e ingreso rural no agrícola en Colombia. Ponencia al Seminario Latinoamericano sobre Desarrollo del Empleo Rural No Agrícola, Santiago, Chile, septiembre 1999, BID-FAO-CEPAL- RIMISP.
- Berdegué, Julio A., Thomas Reardon y Germán Escobar (2000). *Empleo e ingreso rurales no agrícolas en América Latina y el Caribe*. Documento presentado en la Conferencia "Devel-opment of the Rural Economy and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbe-an," Nueva Orleans, 24 de marzo.
- CEPES (2015). La Agricultura Familiar en números. Lima: CEPES. Informe no publicado.
- Chayanov, V.A. (1931). "The socioeconomic Natura of the Peasant Farm Economy". En: *A Systematic Source Book in Rural Sociology.* Minneapolis: The University of Minnesota Press , pp 144-145.
- De la O, A.P. y Garner, E. (2012). Defining the "Family Farm". Working paper, FAO. 29p.
- Eguren, Fernando y Miguel Pintado (2014). *La Agricultura Familiar en Números. Informe elaborado par FAO, no publicado.* Lima: CEPES.
- Eguren, Fernando y Miguel Pintado (2015). Contribución de la Agricultura Familiar al Sector Agropecuario en el Perú. Lima: CEPES.
- Escobal, Javier (2004). "Los determinantes de la diversificación del ingreso no agrícola en el Perú rural". En: RIMISP, FAO, CEPAL, *Empleo e ingresos rurales no agrícolas en América Latina*. Santiago de Chile.
- Easterly, William (2001). En busca del crecimiento: Andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo. Barcelona: Antoni Bosch.
- Escobal, Javier y Carmen Armas (2015). "El uso de encuestas y censos agropecuarios para desarrollar una tipología de la pequeña y mediana agricultura familiar en el Perú". En: Escobal, Javier, Ricardo Fort y Eduardo Zegarra (Eds.). Agricultura peruana: nuevas miradas desde el censo agropecuario (pp. 15-86). Lima: GRADE, 2015.
- FAO. 2012. Family Farming in Latin America and the Caribbean 2012 -2015. Roma.

- FAO (2014a). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Santiago de Chile.
- FAO (2014b). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar. Roma.
- FAO, CEPAL, IICA (2014). Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. San José: IIICA.
- Klein, Emilio (1992). *El empleo rural no agrícola en América Latina*. Documento de Trabajo N° 364. Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.
- Maletta, H. (2011). *Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina*. Documento de Trabajo N° 1. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp. Santiago, Chile.
- Maletta, H. (2015). Condiciones de vida en la pequeña agricultura familiar en el Perú. Lima: UP.
- Maletta, H. (2017). La pequeña agricultura familiar en el Perú: una tipología microrregionalizada. Lima: UP.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino). 2017. Ley Modelo de Agricultura Familiar del PARLATINO. Bases para la formulación de Leyes y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. Santiago.
- PNUD (2019). El reto de la igualdad: una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú. Lima: PNUD-Perú.
- Schecjtman, A. y J. Canziani (2013). Ciudades intermedias y desarrollo territorial. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vargas, Luis (2018). La agricultura familiar en el Perú, ¿qué está en juego?
- Velazco, Jackeline y Julia Velazco (2012). "Características del empleo agrícola en el Perú" en *Empleo y Protección Social*, Cecilia Garavito et al. Lima: PUCP
- Webb, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.

6. ANEXOS

Anexo 1. Discrepancias entre la Cédula Censal y las Hojas de Información Complementaria en el IV Cenagro

TIPO DE COMUNIDAD	CÉDULA CENSAL		HOJA DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA		DISCREPANCIA		
	Total c	omunidades	Comuneros	Comunidad + Comuneros	Comunidades		
Superficie Agrop. (ha)	Cantidad (N ^o)	Superficie Agrop. (ha)	Superficie Total (ha)	Superficie Total (ha)	Cantidad (N ^o)	Superficie Territorial (ha)	Diferencia (ha)
C. campesina	6,277	16,359,073	1,161,661	17,520,734	6,115	19,888,192	2,367,457
C. nativa	1,322	7,106,750	393,473	7,500,224	1,388	8,046,415	546,191
Total	7,599	23,465,824	1,555,134	25,020,958	7,503	27,934,607	2,913,649

¿Cómo explicar esta discrepancia?

Número de unidades. La diferencia del número de comunidades entre la Cédula Censal y las Hojas de Información complementaria, en comunidades campesinas, es de 162 por la razón siguiente:

Existen comunidades campesinas que abarcan más de un distrito. Para respetar la definición de Unidad Agropecuaria se tuvo que registrarlas independientemente en cada distrito, por lo cual una comunidad de estas características resultó anotada varias veces como Unidad Agropecuaria; es el caso, por ejemplo, de la comunidad campesina de Vilcas que compromete a los distritos de Pacaraos y San Miguel de Acos; la comunidad de Cruz de Mayo que abarca parte de los distritos de Caraz y Matacoto, etc. Es explicable entonces que el listado de la Cédula Censal, sea mayor que la originada por las HIC.

En el caso de las comunidades nativas la diferencia es de 66 a favor del listado generado por las Hojas de Información Complementaria por la razón siguiente:

Existen comunidades nativas que dejaron de ser unidades agropecuarias, por cuanto parcelaron el 100% de sus tierras, las cuales las cedieron a sus comuneros, quienes constituyeron sus unidades agropecuarias. Las comunidades nativas si bien dejaron de ser Unidades Agropecuarias, tenían que ser registradas en las Hojas de Información Complementarias, por cuanto son propietarias de la tierra, lo cual origina que el número de Unidades Agropecuarias de Comunidades Nativas sea menor que la que registran las HIC. Por ejemplo, es el caso de la comunidad nativa de Pampa Entsa en el distrito de Río Santiago, o de la comunidad de San Martín de Tipishca en el distrito de Parinari.

Superficie. Para el caso de la superficie, existe una diferencia de 2 millones 913 mil 649 hectáreas, que están consideradas en las HIC y no en las Cédulas Censales. Se explica esta discrepancia por cuanto el comunero señaló que la tierra que conduce dentro de la comunidad era de propiedad de él y no cedida por la comunidad. Esta declaración originó que esa tierra sea registrada como propiedad individual, cuando debió ser registrada en la cedula censal como comunero. Por ejemplo, en la comunidad nativa de San Antonio en el distrito de Alto Nanay, así como en la comunidad de Yarau en el distrito de Moyobamba, los comuneros, que están dentro de las comunidades, declararon que son propietarios sin título de las tierras que conducen.

Fuente: Informe Comunidades – Hojas de Información Complementaria, IV Cenagro.

