

La Agricultura Familiar en el Perú, ¿qué está en juego?

Una mirada desde la Cooperación Internacional Privada

Luis Armando VARGAS CASAS

Trabajo de Fin de Máster dirigido por

Dra. Carmen PARRA RODRÍGUEZ

Universidad Abat Oliba CEU

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

*Máster en Comunicación y Gestión de Entidades Sociales y
Solidarias*

Departamento de Economía Solidaria

2018

La Agricultura Familiar en el Perú, ¿qué está en juego?

Una mirada desde la Cooperación Internacional Privada

	Págs.
Introducción	5-6
I Qué entendemos por Agricultura Familiar	7-11
II La Agricultura Familiar en el Perú	11-15
III Importancia de la Agricultura Familiar en el Perú	16-24
<ul style="list-style-type: none">• Contribución de la Agricultura familiar al Valor de la Producción Agrícola• Contribución de la Agricultura familiar al Valor de la Producción Pecuaria• Contribución de la Agricultura familiar a la Población Económicamente Activa agropecuaria• Contribución de la Agricultura familiar al espacio agropecuario• Importancia social, ambiental y cultural	
IV Actores de la Sociedad civil y la Agricultura Familiar	24-34
<ul style="list-style-type: none">• Convención Nacional de Agro Peruano - CONVEAGRO y aliados• La Plataforma de Agricultura Familiar• La Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional en Perú - COEECI y el rol de SOS FAIM	
V El Estado y la Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar	34-64
<ul style="list-style-type: none">• El Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI• Estrategia, Ley y reglamento de agricultura familiar• El camino recorrido para una Ley de agricultura Familiar• Cómo se produce el cambio?• Cómo vamos con la implementación de ésta política pública a nivel nacional?• Qué hacer si no avanza o retrocede la Ley agricultura familiar?• Cómo vamos con la implementación de ésta política pública a nivel sub nacional?	
VI Balance y Conclusiones	64-73
Bibliografía	74-75

No te quedés inmóvil
al borde del camino
no congeles el júbilo
no quieras con desgana
no te salves ahora
ni nunca
no te salves
no te llenes de calma
no reserves del mundo
sólo un rincón tranquilo
no dejes caer los párpados
pesados como juicios
no te quedés sin labios
no te duermas sin sueño
no te pienses sin sangre
no te juzgues sin tiempo

Mario Benedetti

Dedicado a Gerónimo Richle (1961-2018), gran amigo y líder cafetalero de nuestra selva central (Villa Rica – Pasco). Fundador de Crediflorida, líder de la Cooperativa agraria Cafetalera La Florida, miembro de la Plataforma Nacional del Café peruano, Presidente en instituciones de segundo piso como Ciderural, Fogal, entusiasta animador del I FICAFE y la

taza de Excelencia. Vivió y partió con mucha sencillez, pero con mucha sed de justicia para el campo.

Lista de acrónimos, siglas y abreviaturas

AF	Agricultura Familiar
AIAF	Año Internacional de Agricultura Familiar
ANF	Agricultura no Familiar
CLAR	Comités locales para la asignación de recursos
CMPDAF	Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar
CENAGRO	Censo Nacional agropecuario
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
COEECI	Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
CONVEAGRO	Convención Nacional del Agro Peruano
CRSANyAF	Consejos regionales de seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar
DeIS	Desarrollo e Inclusión Social
EBDH	Enfoque Basado en Derechos Humanos
ENAF	Estrategia Nacional de Agricultura Familiar
ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
ENIEX	Entidades e Instituciones de Cooperación Técnica Internacional sin fines de lucro
ENSAYN	Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FSP	Forum Solidaridad Perú
GT SA AF	Grupo de Trabajo de Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PAENAF	Plan de Acción de la estrategia Nacional de Agricultura Familiar
PAF	Plataforma por la Agricultura Familiar del Perú
PEA	Población Económicamente Activa
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNA	Política Nacional Agraria
SAyN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
UA	Unidad Agropecuaria
VPA	Valor de la Producción Agrícola
VPP	Valor de la Producción Pecuaria

Introducción

Desde el año 2003 que ingresé a trabajar como representante en Perú de una ONG Internacional como Intermón Oxfam (España), tomé contacto directo con líderes y dirigentes de la Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO y tuve la suerte de acompañarlos hasta el 2011. Realidad que me “re-conectaría” pero de otra forma y a otra escala, con el mundo rural al cual tuve por primera vez acceso en el año 1992 durante mi primer viaje de trabajo al distrito rural de Lonya Grande - provincia de Utcumbamba, Región Amazonas, cuando trabajaba para la Comisión Episcopal de Acción Social del Perú – CEAS a fin de visitar y apoyar con algunos recursos, a productores cafetaleros organizados en su cooperativa.

Nada puede explicar mejor la realidad y heterogeneidad del mundo rural que verlo y sentirlo con los propios ojos y el corazón. Han transcurrido 26 años desde aquel viaje y las preguntas siguen siendo las mismas: ¿qué debe suceder para que la actividad agraria a pequeña escala y los productores y productoras en esos territorios sean reconocidos social y económicamente?, lo que denominamos actualmente “agricultura familiar” ¿no debería contar con políticas públicas y diferenciadas, así como recursos y servicios para fomentar su desarrollo? Las respuestas a estas preguntas requieren cambios profundos y urgentes; y lograr esos cambios supone estrategias de incidencia en políticas públicas, pero también cambios en las prácticas, ideas y creencias de nuestra sociedad en su conjunto. Por ello, la sociedad civil, sobre todo la organizada, tiene un rol primordial para lograr estos cambios.

Este trabajo es una humilde contribución al aporte de muchas personas y organizaciones comprometidas en esta causa, pero escrita desde el lugar que me ha colocado la vida en estos últimos 4 años: otra ONG Internacional llamada SOS FAIM (Bélgica) desde la cual he podido, desde el año 2014-, retomar las coordinaciones y acompañamiento a CONVEAGRO en su labor de incidencia para un entorno favorable para el agro nacional, y en particular para el sector de agricultura familiar.

Este trabajo final para sustentar el “*Máster en comunicación y gestión de entidades sociales y solidarias*” de la Universidad Abat Oliva, tiene como finalidad compartir la situación en la que se encuentra una tercera parte de ciudadanos y ciudadanas peruanas que viven de distintas actividades que abarca la agricultura familiar en el Perú y cómo el trabajo de incidencia política de importantes organizaciones nacionales y regionales, están logrando poco a poco que se produzcan cambios –para empezar al menos de un cierto “entorno favorable”-, que favorezcan a éste sector. Todo ese esfuerzo desplegado desde la sociedad civil, como consecuencia de muchos años de trabajo y de

acumulación de saberes y experiencia en materia de incidencia política de importantes organizaciones como CONVEAGRO, y el rol de instituciones como Forum Solidaridad Perú, el aporte del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES o el acompañamiento de ONG Internacionales como SOS FAIM y la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional – COEECI-, deben ser compartidas.

Cuando el año 2014 fue declarado “Año Internacional de la Agricultura Familiar” (AIAF) en el Perú, esto contribuyó al logro de algunos resultados, pero el camino es aún largo. Esperamos que la declaratoria del “Decenio Internacional de la Agricultura Familiar 2019-2028” -por la Asamblea General de las Naciones Unidas-, sea una segunda oportunidad para que los avances hasta ahora obtenidos en el Perú no se detengan y por el contrario, sigan una trayectoria ascendente que comprometa a la administración pública en su conjunto.

El presente trabajo lo organizamos en 6 partes o capítulos, los 3 primeros para comprender lo que es la Agricultura Familiar, la realidad actual y su importancia en el Perú. La cuarta parte, describe quiénes son los actores que han tenido un papel para el logro de la Ley 30355 denominada: “*Ley de promoción y desarrollo de la Agricultura familiar*” con su respectivo reglamento. Dicha Ley y reglamento marca un hito importante en éste país. En el capítulo quinto, realizamos un análisis de las principales normas relacionadas con la AF, el camino recorrido –sociedad civil y estado-, y un balance de la situación actual: a nivel nacional y a nivel sub nacional, describiendo el proceso regional de Ucayali como un caso –el único hasta el momento-, emblemático que puede ser un referente para otras regiones del país. Finalizamos el trabajo con un balance y conclusiones que son constataciones de una historia compleja y desafiante que sigue su curso y cuyo desenlace se sigue escribiendo por los actores de la AF en este país.

Al ir finalizando este trabajo, nos enteramos que acaba de ser aprobado el Plan de Acción de la estrategia Nacional de Agricultura Familiar, documento que debe aún seguir su curso en las enmarañadas redes del aparato estatal y al cual seguramente tendremos acceso más adelante, pero que abre otra etapa y desafíos para la sociedad civil en Perú.

I Qué entendemos por Agricultura Familiar

Existen varias definiciones de la “Agricultura Familiar” (AF), en nuestro caso, vamos a tomar en cuenta un par de definiciones. La primera de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la segunda, proviene de un sector organizado de la sociedad civil y de la cooperación privada internacional en Perú.

La definición de la FAO: *“la Agricultura Familiar es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales¹.”*

Esta definición ha sido ampliamente difundida por la FAO para llamar la atención sobre el importante papel de la AF en la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, para mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales. Hay un consenso cada vez mayor respecto a que la agricultura familiar tiene un importante papel y contribución a nivel socioeconómico, ambiental y cultural.

La FAO resalta que la AF en países en desarrollo, como en países desarrollados, es la *“forma predominante de agricultura en la producción de alimentos”* y de otro lado señala que con esta definición no busca reemplazar las definiciones nacionales, por el contrario, considera que son relevantes en la medida que suelen estar adaptadas a contextos sociales, históricos y políticos particulares.

En el Perú, reconocemos el aporte en la definición de la AF desde algunos sectores de la sociedad civil, en particular de organizaciones y redes relacionadas con el agro nacional y también de un sector de ONG Internacionales, denominadas también ENIEX² que trabajan en el Perú temas relacionados con la agricultura familiar y seguridad alimentaria.

¹ <http://www.fao.org/3/a-i4054s.pdf>

² De acuerdo a la legislación peruana, se denominan ENIEX a las Entidades e Instituciones de Cooperación Técnica Internacional sin fines de lucro, constituidas en el extranjero. Estas personas jurídicas extranjeras se caracterizan por apoyar, financiar y/o eventualmente ejecutar mediante convenios, acciones de desarrollo en programas, proyectos y/o actividades que involucran Cooperación Técnica Internacional en forma habitual o eventual en el país.

Una publicación titulada “*Agricultura Familiar en el Perú garante de la seguridad alimentaria y la agrobiodiversidad*”³ publicado en el 2014 por la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional – COEECI, rescata distintas aproximaciones que enriquecen la definición de la AF.

La AF en el Perú se define como “*una forma de vida y de cultura*”. Forma de vida, porque abarca la cosmovisión del hombre y la mujer –por ejemplo de los andes-, en su relación con la Pachamama⁴, y esta forma de vida está relacionada con la cultura, entendido como un conjunto de conocimientos, ideas, tradiciones y costumbres que caracterizan las poblaciones en determinados espacios territoriales.

La AF tiene como objetivo “*la reproducción social de la familia y la comunidad*”, con lo cual, parte del núcleo “familia” pero se proyecta en su relación con otras familias e incluso con sus formas de organización o representación social (previas o posteriores a la reforma agraria a fines de los 60s) a las que denomina en términos generales: “comunidad”.

La AF “*gestiona sus sistemas productivos diversos, principalmente actividades agropecuarias, forestales y de pesca con mano de obra predominantemente familiar no asalariada, para producir alimentos y otros bienes y servicios cuyo destino final es el mercado local y el autoconsumo*”, pero también, desde nuestro punto de vista, cuando están articulados a cadenas productivas y a estrategias de asociatividad, se proyectan a mercados mayores, incluso el internacional⁵.

También reconoce su “*interrelación dinámica con su entorno social, económico, político, cultural y ambiental*”. Por ello la AF demanda investigación, innovación y adaptación constante, pero como veremos más adelante, un entorno favorable para su promoción y desarrollo. La AF en el Perú está en constante evolución.

Otra aproximación a una definición de la AF en el Perú, es que ésta “*busca minimizar los riesgos del sistema antes que maximizar sus ingresos económicos*”. Entendemos que los riesgos no son sólo climáticos o aquellos exacerbados por el calentamiento global, sino otros tipos de riesgos relacionados a las imperfecciones de los mercados, los arreglos o acuerdos sociales y económicos, la debilidad de las instituciones, las normas y leyes, otros.

³[http://www.coeeci.org.pe/wp-content/uploads/2014/06/Agricultura Familiar en el Peru garante seguridad alimentaria agrobiodiversidad 2014.pdf](http://www.coeeci.org.pe/wp-content/uploads/2014/06/Agricultura_Familiar_en_el_Peru_garante_seguridad_alimentaria_agrobiodiversidad_2014.pdf)

⁴ O “madre tierra” es el núcleo del sistema de creencias de actuación ecológico-social entre los pueblos originarios en nuestros andes.

⁵ Sería el caso de familias que se organizan por ejemplo en Cooperativas agrarias (Café, Cacao, banano, quínoa, otros) para que con la entrega de una parte de su producción, éstas puedan –además de darle cierto valor agregado-, comercializarlas incluso a mercados internacionales.

Al referirse a agricultores familiares se alude a “*hombres y mujeres agricultoras, ganaderas, pescadores artesanales, recolectores, jornaleros o asalariados sin tierras, pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, pobladores ribereños, afrodescendientes y otros grupos étnicos*” que se desempeñan en los más diversos ecosistemas de este país. El Perú es reconocido como uno de los 12 países megadiverso⁶ en el mundo por su amplia variedad de plantas y animales. Esta característica es esencial para entender también el rol de las mujeres en el desarrollo de la familia, la gestión el sistema productivo y cuidado de la agrobiodiversidad, por ejemplo en el cuidado de preservación de las semillas o el uso de plantas con propiedades curativas y/o nutricionales.

Los agricultores familiares, gracias esta diversidad, a su número y cercanía a los consumidores, proveen la mayor parte de la alimentación, lo que los convierte en garantes de la seguridad alimentaria y nutricional al nivel local, regional, nacional e internacional. Con su producción –cuando ésta es orgánica-, contribuyen además a garantizar el derecho humano a la alimentación saludable.

Finalmente, la AF está influenciada y caracterizada por el “tamaño de la unidad agropecuaria”, por ello hablamos de una agricultura en pequeña escala, y es en esa unidad agropecuaria en que la familia cultiva y vive, siendo el espacio para su reproducción social y económica. En este documento, vamos a utilizar el concepto de “unidades Agropecuarias – UA” definido como el “terreno o conjunto de terrenos utilizados total o parcialmente para la producción agropecuaria que el productor o productora agropecuario conduce.

A manera de resumen, podemos señalar las caracterizaciones la agricultura familiar:

- Abarca todas las actividades agrarias (no sólo agrícolas) de base familiar.
- Es una forma de organizar la producción agrícola, forestal, pesquera, ganadera y acuícola.
- Es gestionada y administrada por una familia. En el caso del Perú hablamos unidades agropecuarias (UA) de “hasta 10 hectáreas” (ha).
- Depende principalmente de la mano de obra familiar, comprendidos tanto mujeres como hombres.
- La familia y la UA están relacionadas entre sí, evolucionan conjuntamente y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales.

⁶ El Perú, con 1 285 216 km² y una línea costera de 3079,5 km, es el tercer país más extenso en Sudamérica, después de Brasil y Argentina. Atravesado de sur a norte por la cordillera de los Andes, contiene una compleja geografía donde coexisten 33 millones de peruanos y una enorme diversidad de paisajes, especies y culturas, que le merecen estar entre los diez países más biodiversos del mundo. El Perú posee 84 zonas de vida y 17 transicionales de las 104 existentes en el mundo; ocho provincias biogeográficas y tres grandes cuencas hidrográficas que contienen 12 201 lagos y lagunas, 1 007 ríos, así como 3 044 glaciares. Los ecosistemas que comprenden los extensos arenales costeros, las gélidas punas, la alta diversidad de las vertientes orientales y las frondosas selvas amazónicas, constituyen los hábitats naturales de las diferentes especies de flora y fauna silvestre del Perú.

El universo de la AF es muy amplio y heterogéneo. Con notables diferencias incluso al interior mismo del país como veremos más adelante.

Tipologías de la AF

Según la tipología aplicada por la FAO⁷ la Agricultura Familiar en los países de América Latina, en la cual considera indicadores básicos como: el nivel de desarrollo que alcanzan las diversas unidades productivas, la disposición de activos, el acceso a recursos naturales y las estrategias elegidas, éstas se pueden clasificar en:

- *Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS)*: constituida por la población rural más pobre, cuya producción está destinada básicamente al autoconsumo, con áreas de cultivo más pequeñas, que perciben escasos ingresos económicos, por lo que debe recurrir al trabajo asalariado, ya sea en la agricultura o en otras actividades vinculadas. Por estas limitaciones, es un sector con escaso potencial y, en la medida que no logre obtener mayores recursos para la actividad agropecuaria, opta por actividades asalariadas. Por tanto, constituyen, en su mayor parte, hogares en condiciones de pobreza y extrema pobreza.
- *Agricultura Familiar en Transición (AFT)*. Tiene mayor producción que no está orientada sólo al autoconsumo, sino también al mercado. Tiene mejor acceso a la tierra y a mejores recursos. Tiene mayores posibilidades de cubrir las necesidades de la reproducción familiar, aunque no generar suficientes excedentes para el desarrollo de la unidad productiva. Su situación es inestable y depende del apoyo público, especialmente, para el acceso al crédito y a las innovaciones tecnológicas, así como, para insertarse adecuadamente al mercado.
- *Agricultura Familiar Consolidada (AFC)*. Tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mayores recursos: tecnología, capital, productos y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

Otra clasificación, complementaria y adaptada a la realidad en Perú, es la que ha elaborado Eguren, F. y Pintado, M. (2015) del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES.

Tipos de Agricultura Familiar en el Perú **Cuadro 1**

⁷ Ver: Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 2007. Página 10.

Tipos de AF	Variables	Nº de UA	%
Agricultura familiar de subsistencia	Unidades agropecuarias (UA) con menos de 2 has	1.893.307	87.8
<i>AF crítica</i>	<i>Sin riego ni semilla certificada</i>	<i>1.063.524</i>	<i>49.3</i>
<i>AF no crítica</i>	<i>Con riego y/o semilla certificada</i>	<i>829.783</i>	<i>38.5</i>
Agricultura familiar intermedia	UA con un área de 2 a 5 has	217.961	10.1
<i>AFI menor potencial</i>	<i>Sin riego ni semilla certificada</i>	<i>97.012</i>	<i>4.5</i>
<i>AFI con mayor potencial</i>	<i>Con riego y/o semilla certificada</i>	<i>120.949</i>	<i>5.6</i>
Agricultura familiar consolidada	UA con un área de 5 a 10 has	45.565	2.1
	<i>Con riego y/o semilla certificada</i>		
		2.156.833	100

Fuente: elaboración propia, información de CEPES.

Como puede observarse el cuadro 1 coincide con los 3 tipos de AF aplicado por la FAO, pero por cada una de ellas, los autores hacen una diferenciación adicional, relacionada con el tamaño o dotación de la “unidad agropecuaria” (UA), así como el tipo de riego y el tipo de semilla. En el caso de la AF de subsistencia, podemos identificar una AF de subsistencia crítica (sin riego ni semilla certificada) y AF de subsistencia no crítica (con riego y/o semilla certificada).

El cuadro 1 nos indica que casi el 50% de las UA de la AF en el Perú, están en una situación de subsistencia “crítica” (con menos de 2 ha, sin riego ni semilla certificada). Y en general, casi el 88% de todas las UA de la AF peruana está en situación de subsistencia. Lo cual nos va mostrando las profundas desigualdades en un país considerado de renta media alta que aspira a ser miembro de la OCDE. De otro lado, esta realidad nos puede ir indicando que es necesario “políticas públicas diferenciadas” y adaptadas que respondan a esas distintas realidades.

II La Agricultura Familiar en el Perú

Luego de explicar y caracterizar a la AF en el Perú, las preguntas mínimas que podemos hacernos son: cuántos productores son AF?, dónde están? y cómo están?

Según la FAO, basándose en datos recogidos en el IV Censo Nacional Agropecuario – IV CENAGRO 2012⁸ realizado por el INEI y el Ministerio de Agricultura en el 2012, señala que el número de “*productores agropecuarios*”⁹ en el país fue de 2'213,506. Es importante indicar que el IV CENAGRO no ha

⁸El IV Censo Nacional Agropecuario fue realizado por el INEI y el Ministerio de Agricultura en el 2012. Ver <http://censos.inei.gob.pe/cenagro/tabulados/>

⁹ Ver: “Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe. Recomendaciones de Política”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Santiago, Chile (2014) Pág. 37.

utilizado el concepto: “productores de Agricultura familiar” (AF), sino “productores agropecuarios”.

El concepto de AF se ha ido posicionando gradualmente también en nuestro país. Como veremos más adelante, un hito importante será el año internacional de la AF (2014) y detrás de ello, la labor de entidades intergubernamentales pero también de la sociedad civil –nacional e internacional-, para visibilizar a este sector que en países como el Perú, representan a un amplio y heterogéneo número de ciudadanos que históricamente han sido relegados de las políticas públicas y presupuestos.

La AF toma en cuenta el tamaño o extensión del predio o de la Unidad Agropecuaria (UA). Un productor de AF puede poseer una UA de hasta 10 hectáreas (ha). Los productores agropecuarios cuyas UA exceden las 10 ha., se les considera parte de la Agricultura No Familiar (ANF).

Para continuar con el análisis de la realidad de la AF en el Perú, vamos a tomar como referencia un estudio del Centro Peruano de Estudios Sociales- CEPES titulado “*Contribución de la AF al sector agropecuario en el Perú*”, que para su publicación fue apoyado por un sector de ENIEX socias de la COEECI en el año 2015.

En el cuadro 2, podemos observar la distribución de los productores en las 3 regiones naturales: costa, sierra y selva según la extensión de las unidades agropecuarias (UA): AF de 0 hasta 10 hectáreas, y la ANF de 10 a más hectáreas.

Según información del IV CENAGRO, los productores agropecuarios que forman parte de la AF ascienden a 2’181,977, los que representan el 99% del total de productores en el ámbito nacional para el 2012.

Los productores agropecuarios con más de 10 ha, que forman parte de la ANF, ascienden a 31, 529 y representan al 1% del total nacional.

La sierra concentra la mayor cantidad de productores de AF (64%), le sigue la selva (20%) y la costa (15%). Y en cada una de esas regiones naturales la importancia se mantiene ya que superan el 95% del total de productores. Es decir, si el 64% de productores de AF a nivel nacional se encuentran en la sierra, el 99% de ellos –y en la sierra-, son de AF.

Cuadro 2. Distribución de productores por tipo de agricultura y región natural								
Región natural	Agricultura familiar (AF)			Agricultura no familiar (ANF)			Total	
	Nº de productores	%	% (fila)	Nº de productores	%	% (fila)	Nº de productores	%
Costa	335,673	15	96	14,827	47	4	350,500	16
Sierra	1,399,051	64	99	7,981	25	1	1,407,032	64
Selva	447,253	20	98	8,721	28	2	455,974	21
Perú	2,181,977	100	99	31,529	100	1	2,213,506	100

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

También podemos establecer las características de los productores agrícolas y agropecuarios por regiones naturales y por género.

Cuadro 3. Distribución de productores por género, tipo de agricultura y región natural									
Región natural	Agricultura familiar			Agricultura no familiar			Total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
	(% fila)	(% fila)		(% fila)	(% fila)		(% fila)	(% fila)	
Costa	72	28	333,908	81	19	13,327	72	28	347,235
Sierra	65	35	1,392,789	77	23	5,377	65	35	1,398,166
Selva	80	20	446,074	88	12	7,768	81	19	453,842
Perú	69	31	2,172,771	82	18	26,472	70	30	2,199,243

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

Un aspecto interesante que resalta del cuadro 3 es la participación femenina en labores agropecuarias. En el 2012, el 30% del total de productores agropecuarios en el Perú fueron mujeres, esto es 668,675 productoras.

La sierra y la costa tuvieron las más altas tasas de presencia de conductoras femeninas (28% y 35%, respectivamente). En cuanto a la distribución de género por tipo de agricultura, tenemos que en el Perú la mayor presencia femenina (productoras) se encuentra en la AF, de cada 100 productores de la AF, 31 son mujeres, mientras que de cada 100 de la ANF, solo 18 son mujeres.

La distribución de productores tomando en cuenta el tamaño de su UA revela la importancia y prevalencia del minifundio como una característica central de la AF. En el cuadro 4 se puede ver que, las unidades agropecuarias menores a 3 hectáreas “estandarizadas” (minifundio) concentran al 77% de productores de AF en la costa, al 98% en la sierra y al 90% en la selva.

Cuadro 4. Distribución de productores en la agricultura familiar por tamaño del predio y región natural, 2012

Región natural	Menor a 1		De 1 a 3		De 3 a 5		De 5 a 10		Total AF
	Nº de productores	%	Nº de productores						
		(fila)		(fila)		(fila)		(fila)	
Costa	151,018	45	105,858	32	43,620	13	35,177	10	335,673
Sierra	1,210,738	87	156,178	11	21,118	2	11,017	1	1,399,051
Selva	266,966	60	135,501	30	27,013	6	17,773	4	447,253
Perú	1,628,722	75	397,537	18	91,751	4	63,967	3	2,181,977

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

Del total de productores de AF, la importancia de la pequeña agricultura minifundista es notable. El 75% de los productores en la AF, tienen menos de 1 hectárea. También podemos decir que el 93% de productores de AF tiene menos de 3 ha.

En el cuadro 5, podemos observar la presencia de mujeres, que es mucho mayor mientras más pequeña es la unidad agropecuaria que se evalúa, indistintamente de la región natural. El 34 % de las mujeres tienen menos de 1 ha. También podemos decir que el 54% de mujeres tiene menos de 3 ha.

Cuadro 5. Distribución de productores en la agricultura familiar por tamaño del predio, género y región natural, 2012

Región natural	Menor a 1		De 1 a 3		De 3 a 5		De 5 a 10		Total AF		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	Total
Costa	64	36	77	23	80	20	80	20	72	28	333,908
Sierra	63	37	78	22	80	20	81	19	65	35	1,392,789
Selva	77	23	85	15	87	13	87	13	80	20	446,074
Perú	66	34	80	20	82	18	82	18	69	31	2,172,771

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

La sierra revela una mayor participación femenina respecto de las demás regiones en las conducciones de unidades agropecuarias.

La participación femenina en la costa es liderada en UA mayores a una hectárea estandarizada, mientras que la selva no lidera en ningún tamaño (UA) respecto de las otras regiones.

Las familias dedicadas a la pequeña producción agropecuaria, se desenvuelven mayoritariamente, en un contexto de pobreza y extrema pobreza. De ahí que, se requieren políticas públicas que promuevan y faciliten el acceso a servicios agrarios –incluido financiamiento–, y asesoría para incrementar su

productividad, facilitar su acceso al mercado para la comercialización, la transformación y planes de negocio de sus productos agrarios.

En el cuadro 6, podemos observar una característica relevante para comprender cómo están los productores agropecuarios a nivel de educación, en este caso, su condición de alfabetismo. El analfabetismo es mayor cuanto menor es la relación productor agropecuario y el tamaño de su Unidad Agropecuaria (UA). El 18% de productores de AF con menos de 01 ha. no sabe leer ni escribir. Y de manera general, aproximadamente el 15% de productores agropecuarios individuales de la AF (de 0 a 10 ha) no sabe leer ni escribir.

Cuadro 6. PRODUCTORES AGROPECUARIOS INDIVIDUALES/ 1, UA Y CONDICIÓN DE ALFABETISMO									
Condición	Menor a 1 ha		De 1 a 3 ha		De 3 a 5 ha		De 5 a 10 ha		Total AF
	Nº de productores	% (fila)	Nº de productores						
Sabe leer y escribir	681,729	82	572,780	85	220,996	88	196,164	90	1,671,669
No sabe leer ni escribir	148,200	18	97,208	15	29,315	12	21,602	10	296,325
Total	829,929	100	669,988	100	250,311	100	217,766	100	1,967,994

1/ Solo considera personas naturales
FUENTE: INEI-IV CENSO NACIONAL AGROPECUARIO 2012.

Los cuadros 7 y 8 nos permiten reconocer cómo está la situación de las mujeres productoras en su relación con la condición de alfabetismo y la extensión de su UA. Como en el análisis anterior, las mujeres están en una situación de desventaja en relación a los varones. Esta situación de analfabetismo es también inversamente proporcional al tamaño del predio, tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, son las mujeres -en términos relativos y absolutos- las que superan a los varones por lo menos en su acceso a UA de 3 ha a menos.

Cuadro 7. PRODUCTORES AGROPECUARIOS INDIVIDUALES/ 1, UA , GENERO Y CONDICIÓN DE ALFABETISMO											
CONDICION	Menor a 1 ha		De 1 a 3 ha		De 3 a 5 ha		De 5 a 10 ha		Total AF		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	Total
Sabe leer y escribir	440,582	241,147	437,226	135,554	178,903	42,093	161,359	34,805	1,218,070	453,599	1,671,669
No sabe leer ni escribir	51,392	96,808	46,036	51,172	15,936	13,379	12,065	9,537	125,429	170,896	296,325
TOTAL	491,974	337,955	483,262	186,726	194,839	55,472	173,424	44,342	1,343,499	624,495	1,967,994

1/ Solo considera personas naturales
Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: propia

Cuadro 8. % PRODUCTORES AGROPECUARIOS INDIVIDUALES/ 1, UA , GENERO Y CONDICIÓN DE ALFABETISMO											
CONDICION	Menor a 1 ha		De 1 a 3 ha		De 3 a 5 ha		De 5 a 10 ha		Total AF		Total
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	(% fila)	
Sabe leer y escribir	65	35	76	24	81	19	82	18	73	27	1,671,669
No sabe leer ni escribir	35	65	47	53	54	46	56	44	42	58	296,325
											1,967,994

1/ Solo considera personas naturales

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: propia

El CENAGRO 2012 no brinda más información “social” de los productores agropecuarios ni mucho menos agrupados con el concepto de AF, con lo cual no podríamos realizar otros análisis, por ejemplo a nivel de salud, vivienda, etc. Y aunque existen los censos nacionales, la data del 2017 no está aún disponible y no siempre es posible el cruce de variables a menos que a futuro se utilice la clasificación de AF descrita en este trabajo. El III CENAGRO en el Perú se realizó en 1994 y el actual, 18 años después.

III Importancia de la Agricultura Familiar en el Perú

La importancia de la Agricultura Familiar en el Perú podemos verla a partir de su contribución económica al país y en particular a través de algunas variables como el “valor de la producción agrícola – VPA”, el “valor de la producción pecuaria – VPP; también como participación del total de la “población económicamente activa agropecuaria” y en el “espacio agropecuario”.

Contribución de la AF a la Población económicamente activa (PEA) agropecuaria.

En el 2012, la PEA ocupada en el Perú alcanzó los 15 millones 541 mil personas como se aprecia en el cuadro 9. De esta población, la mayor parte (24%) se encontró laborando en la rama de actividad agropecuaria. Sin duda es el sector que más población en edad de trabajar ocupa en el país. Por encima de otras ramas de actividades como “servicios” (21%), “comercio” (19%), e incluso “manufactura” (11%). Si se observa bien, la rama de actividad de “minería” apenas ocupa al 1% de la PEA.

Cuadro 9. Población económicamente activa ocupada por rama de actividad y género, 2012								
Rama de actividad	Hombres			Mujeres			Total	
	Miles de personas		%	Miles de personas		%	Miles de personas	%
		%	(fila)		%	(fila)		
Agropecuario 1	2,312	27	62	1,444	21	38	3,756	24
Pesca	74	1	95	4	0	5	78	1
Minería	188	2	92	17	0	8	205	1
Manufactura	974	11	60	653	10	40	1,626	11
Construcción	874	10	95	44	1	5	918	6
Comercio	1,137	13	39	1,802	26	61	2,939	19
Transportes y comunicaciones	1,060	12	89	130	2	11	1,190	8
Servicios	1,564	18	47	1,747	26	53	3,312	21
Otros servicios	536	6	35	982	14	65	1,518	10
Total	8,720	100	56	6,822	100	44	15,541	100

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

El Centro Peruano de Estudios sociales - CEPES, sobre la base de esta información, realizó un análisis tomando en cuenta la definición de AF relacionada a los hogares agropecuarios con tierras ó UA de hasta 10 ha, con lo cual separó a la población económicamente activa de agricultura no familiar (mayor a 10 ha) y a los ocupados de hogares no agropecuarios. De esa forma, de los 3 millones 756 mil personas ocupadas en labores agropecuarias en todo el territorio peruano, el 83% (de ese 24%) provino de hogares considerados como AF –el 17% restante de los ocupados provienen de hogares de agricultura no familiar (3%) y de hogares no agropecuarios (14%).

Dentro de la destacada participación de la AF en la PEA agropecuaria ocupada, resalta también el rol de las mujeres. Respecto del total de ocupados en el sector agropecuario, el 32% son mujeres provenientes de hogares de AF. Dentro de la AF, el número de ocupados mujeres asciende a un millón 198 mil personas.

Contribución de la AF al valor de la producción agrícola

En el año 2012, según la encuesta nacional de hogares - ENAHO, el valor de la producción agrícola (VPA) ascendió a los 12 mil 438 millones de soles (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Valor de la producción agrícola por región natural, 2012					
Región natural	Valor de producción agrícola		Hogares agropecuarios		VPA por hogar
	Millones de soles	%	Miles de hogares	%	Miles de soles/hogar
Costa	3,291	26	274	12	12
Sierra	4,233	34	1,433	65	3
Selva	4,914	40	490	22	10
Perú	12,438	100	2,198	100	6

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

Sin embargo, haciendo el mismo ajuste -que en caso de la PEA agropecuaria en general-, Eguren, F. y Pintado, M. (2015) han establecido que la AF fue responsable de 10 mil 753 millones de soles, representando el 86% del VPA nacional.

Cuadro 11. Valor de la producción agrícola por tipo de hogar y Región natural, 2012											
Región natural	Agricultura familiar			Agricultura no familiar			Hogares sin tierras			Total	
	Millones De soles	%	%	Millones De soles	%	%	Millones de soles	%	%	Millones de soles	%
			(Fila)			(fila)			(fila)		
Costa	2,571	24	78	696	42	21	24	70	1	3,291	26
Sierra	4,055	38	96	171	10	4	8	22	0.2	4,233	34
Selva	4,127	38	84	784	47	16	3	8	0.1	4,914	40

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

Dentro de las regiones naturales, los aportes de la AF –cuadro 11-, fueron rotundos, en la sierra 96% del VPA, en la selva 84% del VPA y en la costa el 78% del VPA.

Contribución de la AF al valor de la producción pecuaria

El valor de la producción pecuaria (VPP) en el Perú fue de 4 mil 132 millones de soles, según la ENAHO 2012 (cuadro 12).

Cuadro 12. Valor de la producción pecuaria por región natural, 2012					
Región natural	Valor de producción pecuaria		Hogares agropecuarios		VPP por hogar
	Millones de soles	%	Miles de hogares	%	Miles de soles/hogar
Costa	1,115	27	259	13	4
Sierra	2,444	59	1,315	68	2
Selva	574	14	364	19	2
Perú	4,132	100	1,939	100	2

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

Eguren, F. y Pintado, M. (2015) indican que 2 mil 837 millones de soles fueron aportados por la AF, es decir, el 69% del VPP nacional. La sierra fue la región de mayor concentración de este valor: 2 mil 059 millones de soles (73% del VPP de AF). El VPP restante se distribuyó de manera más o menos balanceada entre la costa (S/. 365 millones = 13%) y la selva (S/. 413 millones = 15%).

En cuanto a los aportes individuales promedio de cada hogar al VPP, no hubo diferencias significativas. Tanto en la costa como en la sierra el promedio fue de 2 mil soles por hogar, mientras que en la selva fue de 1 mil soles. Los mayores aportes individuales vienen, más bien, por el lado de hogares de agricultura no familiar (ANF) y los hogares sin tierras. En el primer grupo, los aportes individuales de cada hogar fueron de 14 mil soles en la costa, 7 mil en la sierra y 6 mil en la selva. En el segundo grupo, hogares sin tierras, los aportes individuales fueron de 8 mil en la costa, 2 mil en la sierra y 1 mil soles en la selva.

Contribución de la AF al espacio agropecuario

Como se señaló anteriormente, la AF concentró al 99% de los productores de todo el país, al 96% de los productores en la costa, al 99% de los productores en la sierra y al 98% de los productores en la selva. Si el número de productores de AF asciende a los 2 millones 181 mil 977, la mayoría (64%), se localizan en la sierra. A escala departamental, no existe un departamento donde la participación de la AF sea menor al 90% del total de productores. Más bien, la presencia de productores de AF es mayoritaria en todos los departamentos llegando a constituir casi la totalidad de productores en algunos de ellos: Cajamarca (99.7%), Apurímac (99.5%) y Ayacucho (99.5%).

Asimismo, la participación de la AF en el total de productores suele tener un rostro femenino en muchos casos. A nivel regional, la sierra presentó una participación femenina del 35% en el total de productores de AF de esa región. A nivel departamental, destacó la participación de productoras en Tacna (41% del total de productores de AF), Puno (40% del total de productores de AF) e Ica (37% del total de productores de AF).

Al interior de la AF también se encuentran cuestiones interesantes en torno al tamaño de la unidad agropecuaria. En el Perú, el 93% de todos los productores de AF son minifundistas. Asimismo, a nivel regional, los productores que conducen minifundios representan el 77% de productores de AF en la costa, el 98% en la sierra y el 90% en la selva.

Por último, se observa una mayor participación de las mujeres dentro de la AF en unidades agropecuarias de menor tamaño (34% en UA menores a 1 ha, 20% en UA entre 1 y 3 ha, 18% en UA entre 3 y 5 ha, y 18% en UA entre 5 y 10 ha).

En términos de la superficie agropecuaria, el peso de la AF es importante más no mayoritaria en el país.

Cuadro 13. Distribución de la superficie agropecuaria								
por tipo de agricultura y región natural								
Región natural	Agricultura familiar			Agricultura no familiar			Total	
	ha	%	% (fila)	ha	%	% (fila)	ha	%
Costa	628,001	33	39	975,860	47	61	1,603,861	40
Sierra	719,786	37	46	856,259	41	54	1,576,045	39
Selva	580,529	30	70	251,716	12	30	832,245	21
Perú	1,928,316	100	48	2,083,835	100	52	4,012,151	100

Fuente: CENAGRO 2012. Elaboración: Cepes

En el 2012, la superficie agropecuaria total correspondiente a la AF fue de 1,928,316 hectáreas estandarizadas llegando a representar el 48% del total de la superficie agropecuaria. A nivel regional, la selva fue la única región en donde las tierras que comprenden la AF fueron mayoritarias (70% del total de superficie agropecuaria). A nivel departamental, la estructura varía mucho. Por ejemplo, en departamentos como Lima, Ica y Apurímac las extensiones de tierras correspondientes a la AF son limitadas (24, 24 y 27%, respectivamente); mientras que en departamentos como San Martín, Tumbes y Amazonas la AF abarca importantes extensiones de tierras (75, 73 y 72%, respectivamente).

De manera complementaria, la importante presencia de mujeres no solo se explica por el número de productoras que comprenden, sino también por el tamaño de sus explotaciones que conducen. Así, dentro de la AF, más del 20% de la superficie agropecuaria estuvo conducida por mujeres tanto en la costa (22%), sierra (25%) y a nivel nacional (21%); en la selva la participación fue ligeramente menor (15%). A escala departamental, las mayores participaciones en términos de superficie agropecuaria conducida por productoras se reportaron en Tacna (36%), Pasco (33%) y Moquegua (32%).

Finalmente, al interior de la AF, la importancia del minifundio en función del tamaño de la superficie agropecuaria que comprende es clara en la sierra (79%), en la selva (62%) y a nivel país (60%). En la costa, las unidades agropecuarias (UA) mayores a 3 ha estandarizadas son las que concentran la mayor proporción de superficie agropecuaria (63%). De manera similar al número de productoras, la mayor proporción de superficie agropecuaria conducidas por mujeres prevalece en UA de menor tamaño (28% en UA menores a 1ha, 20% en UA entre 1 y 3 ha, 18% en UA entre 3 y 5 ha, y 17% en UA entre 5 y 10 ha).

Importancia social, ambiental y cultural de la AF

También podemos reflexionar sobre la importancia social, ambiental y cultural de la agricultura familiar en el Perú.

Cuando hablamos de importancia social de la AF consideramos el número –por cierto significativo-, de personas y familias que están involucradas en esta actividad. Si tomamos como referencia información de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2011, el promedio de miembros por familia es de 3.7. Por lo tanto, podemos decir que si partimos de los 2 millones 213 mil 506 productores y productoras de AF a nivel nacional, la AF involucra indirectamente a 8 millones 189,972 peruanos y peruanas.

La AF está directamente relacionada con la seguridad alimentaria de un país ya que es proveedora de los alimentos. La AF –según cifras oficiales-, contribuye con al menos el 70% de alimentos que consumen los peruanos, por lo tanto, su relevancia es alta, ya que esta actividad contribuye o puede contribuir a la satisfacción de las necesidades alimentarias y nutricionales. La definición oficial de Seguridad alimentaria y nutricional se entiende como el *“acceso físico, económico y socio cultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, a fin de llevar una vida activa y sana”*¹⁰.

Por ello, los productores de la AF son aliados de la seguridad alimentaria y actores protagónicos en el esfuerzo por lograr un futuro sin hambre y sin problemas de desnutrición y anemia. Diversos estudios han demostrado la estrecha relación entre pobreza, inseguridad alimentaria y hambre, que se expresa en la malnutrición. La ausencia de una dieta diversa, se traduce en el consumo de alimentos ricos en energía pero deficientes en vitaminas y minerales, con implicaciones en sobrepeso y obesidad con deficiencia de micronutrientes a nivel de las personas y la población.

La diversidad de productos que se cultivan en el Perú y la fusión de sabores, saberes y colores han dado lugar a que la cocina peruana sea considerada como una de las más ricas y variadas del mundo. A esto llamamos el “boom de la gastronomía peruana”¹¹, que en el caso peruano, se inició estableciendo alianzas “cocinero-campesino”¹² para poner en valor el aporte de nuestros productores en la producción de una amplia agrobiodiversidad. Sin pequeños productores o productores de la AF, la agrobiodiversidad corre el riesgo de perderse.

Para poner algunos ejemplos de la agrobiodiversidad, contamos con al menos 50 variedades de maíz, 721 variedades de ajíes, cerca de 3 mil variedades de papa, la gran mayoría de papas nativas se cultivan por encima de los 3,800

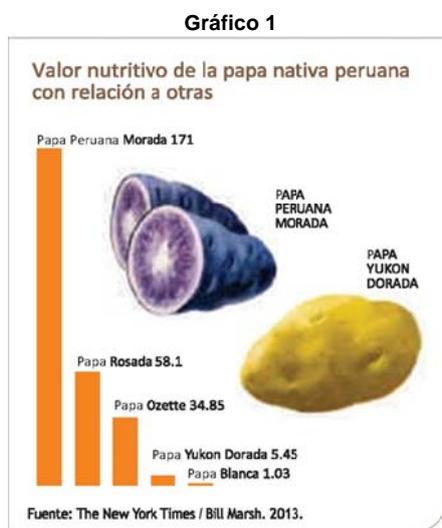
¹⁰ Tomada de la estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional del Perú, MINAGRI 2013-2021.

¹¹ Que se manifiesta por ejemplo con las ediciones de Feria Gastronómica Internacional de Lima, también llamada Mistura, este año 2017 está en su décima edición, y dentro de esta feria se mantiene el “mercado de productores” lo cual es una oportunidad para acercar a los productores y consumidores a una amplia variedad de productos y alimentos de todas las regiones del país.

¹² Estas alianzas cocinero-campesino, se iniciaron con la Asociación Nacional de Productores ecológicos – ANPE y la Convención Nacional del agro peruano – CONVEAGRO.

msnm que no pueden cultivarse en otras latitudes debido a una combinación de factores geográficos, climáticos y agroecológicos. En el Perú hay 3 mil ecotipos de quinua de las cuales el Instituto Nacional de Innovación Agraria - INIA conserva el material genético de alrededor 2 mil, aunque 7 variedades son las más comerciales¹³. Podríamos así hacer una lista de distintos tubérculos, leguminosas, verduras, frutas entre otras.

Este tipo de agricultura en un país con tan alta agrobiodiversidad, provee de una gran variedad de alimentos, incluso muchos de ellos con valores nutritivos que superan ampliamente las variedades de mayor rendimiento producidas por otras formas de agricultura moderna o industrial. El gráfico 1, nos aporta información del valor nutritivo de distintas variedades de papas, en la que resalta la papa nativa morada.



Por ello, este tipo de agricultura tiene un alto potencial para contribuir a reducir la desnutrición crónica y la anemia que afecta a sectores vulnerables de nuestra población como por ejemplo el sector infantil. Como se sabe, la desnutrición crónica infantil impacta negativamente en el desarrollo físico e intelectual de nuestros futuros ciudadanos. La desnutrición crónica en niñas y niños menores de cinco años afectó principalmente a los departamentos más pobres del país como Huancavelica, Cajamarca, Ucayali, Pasco y Loreto, con tasas de desnutrición crónica superiores al 23,0% (ENDES 2016). Y en ese mismo año la anemia a nivel nacional afectó al 43,6% de las niñas y niños entre 6 y 36 meses de edad, es decir, a 681 mil niñas y niños.

Sin embargo, en el área rural, la anemia afectó al 53,4% de niñas y niños (202 mil niños y niñas) y en el área urbana al 39,9% (479 mil niñas y niños). Las regiones más afectadas fueron Puno, Loreto y Pasco con porcentajes

¹³ En una reciente visita a comunidades del distrito de Cabana, Provincia de San Román, Región Puno, pude observar que un productor (denominado "semillarista") poseía al menos 42 variedades de quinua. Cabana es considerada centro de origen.

superiores al 60,0%. Regiones con alta presencia de la AF. Con lo cual, no es suficiente la producción de alimentos, no gozar de una exuberante agrobiodiversidad de productos, el tema del acceso a los alimentos, la educación y las políticas públicas juegan un rol preponderante.

Cuando hablamos de la importancia ambiental de la AF, cuando la producción es particularmente orgánica o ecológica, mediante el manejo racional de los recursos naturales, sin la utilización de productos de síntesis química, mantiene e incrementa la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica, aporta favorablemente al medio ambiente. Por lo tanto su impacto ambiental es positivo. El uso de insumos externos es mínimo, por lo cual se considera “agricultura baja en carbono”, en contraste con la agricultura industrial basada en insumos externos que invierte los términos y adapta el sistema natural a sus objetivos de producción.

La producción orgánica o ecológica de alimentos se basa fundamentalmente en el reconocimiento, conocimiento y manejo ancestral de los recursos naturales y de la biodiversidad, así como de los ciclos adaptados –por el cambio climático-, a las condiciones locales, sin usar insumos que tengan efectos adversos a la salud y medioambiente. La agricultura orgánica por ello, combina tradición, innovación y ciencia para favorecer el medio ambiente que compartimos y promover relaciones justas y una buena calidad de vida para todos los que participan en ella.

Las terrazas, el manejo de andenes o los waru waru, son prácticas ancestrales que se utilizan para aprovechar al máximo el recurso tierra y gua generando a su vez un microclima que mitiga el efecto de heladas permitiendo así, el desarrollo de los cultivos.

Los sistemas de riego como las “cosecha de agua” son estrategias para capturar y retener el agua proveniente también de las lluvias. En un país en donde una buena parte de la AF de subsistencia es a “secano” (sin riego), aprovecha este recurso cada vez más escaso y variable por efectos del cambio climático. Sus estrategias productivas son diversificadas para minimizar los riesgos ante plagas, heladas, nevadas, lluvias torrenciales, sequías y otras calamidades climáticas conservar los suelos y gestionar razonablemente el agua.

Durante miles de años, los antiguos peruanos no solo adaptaron sus sistemas productivos al medioambiente y a las variaciones climáticas, sino también criaron una agrobiodiversidad extraordinaria desde los denominados “centros de origen”. Finalmente, el Perú es el tercer país en el mundo, con mayor vulnerabilidad al cambio climático, y sus efectos constituyen una amenaza para la agricultura familiar, por lo tanto también a la seguridad alimentaria y nutricional. Los sistemas y estrategias de la AF son vulnerables a la disminución de los glaciales, al aumento de las temperaturas y los fenómenos

climáticos extremos. Una serie de técnicas agroecológicas y tradicionales como la gestión del agua y la conservación de suelos, junto a variedades tradicionales de cultivos más resistentes pueden contribuir a la adaptación a los efectos del cambio climático.

Cuando hablamos de la importancia cultural de la AF nos referimos a ése cúmulo de saberes y prácticas, muchas veces ancestrales que se expresa, por ejemplo, en el manejo diversificado y altamente flexible de la chacra y en el uso de los recursos como el agua, el suelo, los bosques, las semillas y las tecnologías. Los productores de la AF no solo son agricultores, sino también investigadores, innovadores, adaptadores de tecnologías, creadores y conservadores de la extraordinaria agrobiodiversidad del Perú.

La unidad agropecuaria familiar y la comunidad son el espacio donde tiene lugar la preservación de saberes, el aprendizaje y la entrega del conocimiento a la siguiente generación de una manera sutil y no necesariamente visible –o incluso valorada-, por la ciencia.

La AF tiene el potencial de alentar el arraigo de las familias con su territorio y dinamizar las economías locales y el comercio intrarregional. El boom de la gastronomía peruana y el reconocimiento a nivel internacional de algunos granos andino, entre ellos la quinua, está influyendo en la forma como es percibido éstos de alimentos por los consumidores locales (y urbanos) y despertando el interés de inversionistas y del mismo Estado. En el pasado reciente, estos granos andinos han sido poco valorados, reconocidos y muchas veces no considerados en la canasta alimentaria en las ciudades. Ahora por el contrario, hay una re valoración del aporte nutricional de estos alimentos (o súper alimentos). Los productores alto andinos por su parte, ven en este cambio de escenario, una oportunidad para organizarse y producirlos, adaptándose a las condiciones del mercado (ej. orgánico), tratando de diferenciarse y resaltando sus bondades –siempre que es posible-, con un toque de su identidad cultural¹⁴. El lugar donde se producen dichos alimentos para algunos productos es una variable de diferenciación y va en ascenso a la par de un sector de consumidores que tiene interés de conocer dónde, quiénes y cómo se producen estos alimentos.

La AF ha dado origen a un sinnúmero de fiestas, canciones, bailes, leyendas, cuentos y costumbres que hoy forman parte del patrimonio cultural, a su vez fortalecen el tejido social y sobre todo forjan la identidad del Perú en toda su riqueza y diversidad.

¹⁴ En una de las presentaciones de la quinua orgánica certificada para el mercado Italiano de una Cooperativa en Puno (Coopain Cabana) llevaba como título CABANA 3901. Haciendo referencia al nombre de su distrito (Cabana en la Prov. De San Román, PUNO) y a la altitud en la que se produce esa quinua: 3,901 msnm. Lo cual, es sin duda un tema relevante para un consumidor informado y solidario, ya que con el boom de la quinua el estado peruano promovió de manera desordenada el cultivo de este grano incluso en la costa peruana siendo este producto tradicionalmente producido en los andes y en particular en el altiplano.

IV Actores de la Sociedad civil y la Agricultura Familiar

Los actores de la sociedad civil relacionados con la AF que jugaron y juegan actualmente un rol en la incidencia en políticas públicas a nivel nacional, podemos “agruparlas” principalmente en:

- Las organizaciones agrarias y entidades diversas agrupadas en la Convención Nacional del Agro Peruano - CONVEAGRO,
- Las Organizaciones No Gubernamentales ONG (nacionales o peruanas) como Forum Solidaridad Perú, el Centro Peruano de Estudios sociales, entre otras,
- Las ONG Internacionales o ENIEX –como SOS FAIM de Bélgica-, alrededor de la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional en Perú – COEECI.

La Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO

Se creó como un foro para el análisis, debate y propuestas a favor del agro peruano. Su primera convención anual fue en 1994. Con el transcurrir de los años, ha incorporado a actores privados diversos –no sólo organizaciones o gremios agrarios-, ha avanzado en tener una personería jurídica propia, sus órganos de gobierno, una planificación estratégica, un equipo técnico y un manejo más autónomo de sus recursos¹⁵, pero lo más importante, se ha convertido en un actor y referente ante el Estado por su rol de representación y generador de iniciativas y propuestas.

Conveagro agrupa y representa principalmente a gremios y organizaciones nacionales de productores, por línea de producto (café, cacao, arroz, granos andinos, leche, otros), pero también a organizaciones campesinas y productores ecológicos que tienen sus respectivas organizaciones de nivel nacional. Por ello, Conveagro es una organización de tercer nivel.

Su misión es un foro líder y representativo, que promueve y articula políticas públicas para el desarrollo económico y sostenible de la pequeña y mediana agricultura en el Perú, mejorando su competitividad y rentabilidad en base a su capacidad de incidencia política y negociación con el Estado. Y su visión, ser un foro nacional agrario, sólido, representativo y posesionado, con poder de negociación, con enfoque basado en la sostenibilidad, socialmente integrador y auto sostenible, interlocutor de las necesidades de las organizaciones agrarias, comunidades campesinas y nativas e instituciones vinculados al agro, generadora de propuestas de políticas públicas, con capacidad de incidencia y vigilancia en el proceso de implementación para

¹⁵ Por muchos años, los fondos que canalizaba la cooperación privada internacional, la administraba Cepes, uno de los socios de Conveagro.

incrementar la competitividad de los productores y productoras, contribuyendo a la mejora de su calidad de vida.

Una de las principales actividades de Conveagro son las Convenciones anuales. En el 2016 se realizó la versión XIX de su Convención anual-, con la concurrencia de dirigentes de gremios, delegados de los Conveagros regionales de todo el país, académicos, líderes, autoridades y funcionarios del Estado, entre otros, en la que se adoptan al final y casi siempre un conjunto de posiciones y acuerdos sobre los temas sensibles que impactan al agro nacional.

Conveagro agrupa y representa a 13 organizaciones nacionales de productores y de comunidades campesinas:

- Asociación de Ganaderos Lecheros del Perú - AGALEP
- Asociación Nacional de Productores de Algodón - ANPAL
- Junta Nacional del Café - JNC
- Asociación de Productores de Papa y su Derivados - APPAPA
- Confederación Campesina del Perú - CCP
- Confederación Nacional Agraria - CNA
- Asociación Nacional de Productores Ecológicos - ANPE Perú
- Asociación Peruana de Productores de Arroz - APEAR
- Asociación Peruana de Productores de Cacao - APPCACAO
- Asociación Nacional de Productores de Carne Bovina - FONDGICARV
- Sociedad Peruana de criadores de Alpacas y Llamas - SPAR
- Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú JUNPALMA PERÚ (fusión de la Confederación Nacional de Palmicultores y Empresas de palma aceitera – CONAPAL y la Federación Nacional de Palmicultores del Perú.
- Asociación Nacional de Productores y Transformadores de Quinoa y Granos Andinos - ANPAR Quinoa Perú.

Agrupa a aprox. 8 Organizaciones no gubernamentales (ONG) relacionadas con temas investigación agraria y el desarrollo rural:

- Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES.
- Red Acción en Alternativas al uso de Agroquímicos – RAAA.
- Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – DESCO.
- Coordinadora Rural - COORU.
- Instituto para la Competitividad y el Riego – ICOWA.
- Cámara Nacional Forestal – CNF.
- Centro de la Mujer Peruana “Flora Tristán”.
- Asociación ARARIWA.

Y tiene aliados nacionales, los que en otras épocas, llegaron a ser integrantes, como la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Revista Agronoticias, el Colegio de Ingenieros del Perú, el Colegio médico veterinario del Perú, entre otros.

Conveagro ha promovido el surgimiento de sus pares a nivel sub nacional (o regional), por ello se han conformado Conveagros en algunas regiones:

- CONVEAGRO Ucayali
- CONVEAGRO Ayacucho
- CONVEAGRO Junín
- CONVEAGRO Puno
- CONVEAGRO Ancash
- CONVEAGRO Apurímac
- CONVEAGRO Tumbes
- CONVEAGRO Loreto
- CONVEAGRO Piura
- CONVEAGRO Lambayeque
- CONVEAGRO San Martín

En dichos espacios, la composición de miembros es diversa, siendo esencial para su existencia, la participación de organizaciones agrarias, a veces de alcance regional, o provincial y/o local. Dichos espacios buscan emular la labor que realiza Conveagro nacional, pero a escala subnacional, por lo tanto, se vuelven en espacios de análisis de contexto, de representación social y de acciones de incidencia a escala sub nacional.

Revisando la lista de gremios campesinos (nacionales) destacan dos Confederaciones de campesinos: la Confederación Campesina del Perú – CCP fundada en 1947 y la Confederación Nacional Agraria – CNA fundada en los 70s.

Con el transcurrir de los años, en el Perú surgen organizaciones de productores por línea de producto (café, cacao, arroz, quinua, otros) en la medida que surgen también problemas y desafíos que necesitan ser atendidos de manera especializada. Los productores ecológicos se van abriendo camino y gracias al impulso de importantes ONG del movimiento agroecológico en este país. Este proceso surge hace casi 3 décadas y permitió por ejemplo la aparición de una organización de productores que los representara a nivel nacional; la Asociación Nacional de Productores ecológicos – ANPE. Esta organización nacional representa a productores individuales y organizaciones de distintas regiones del País y tiene una clara apuesta por promover la producción ecológica y la alimentación saludable.

Respecto a las ONG que forman parte de Conveagro, queremos destacar al Centro Peruano de Estudios Sociales - Cepes, que aporta en la construcción y

generación de información y conocimientos (“*policy*”) para la labor de incidencia en políticas públicas de Conveagro. Cepes fue un socio esencial para Conveagro cuando había que argumentar con estudios y análisis rigurosos-, el daño que podrían originar la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC), por un lado, frente a las medidas de protección de los países desarrollados a sus productores (con subsidios) y la desprotección a nuestros productores y a la producción nacional de alimentos, lo cual se traduciría en una competencia desleal como lo estamos constatando en la actualidad en productos sensibles como el arroz, maíz, lácteos, entre otros. Cepes sigue siendo un miembro y socio clave para el trabajo de incidencia política de Conveagro; su labor de investigación y su reconocimiento como una entidad especializada en temas agrarios ha llegado a influir al Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI, por ejemplo para la formulación del Reglamento de la Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar.

La Red Acción en Alternativas al uso de Agroquímicos - RAAA y la Coordinadora rural – COORU, han hecho importantes aportes al agro nacional, una de ellas, es su aporte al movimiento agroecológico que está articulado en un espacio denominado “Consortio Agroecológico Peruano – CAP”, así como su trabajo en regiones rescatando y poniendo en valor diversas experiencias y conocimientos. Estas 3 ONG, actualmente forman parte del Consejo Directivo de Conveagro.

Entre los aliados de Conveagro a nivel internacional destacan tres:

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (o sus siglas en inglés ILC: International Land Coalition con sede en Italia), con los cuales el eje de atención son aquellos temas relacionados con la gobernanza de la tierra, protegiendo los derechos de las mujeres, de los hombres y de las comunidades.

El Foro Rural Mundial - FRM (con sede en España), del cual Conveagro es miembro desde el año 2009. Es importante señalar que el FRM junto con otras instituciones de la sociedad civil internacional, contribuyó para que se declare el 2014 “Año Internacional de la Agricultura Familiar” (AIAF), acción que tuvo respuesta favorable y proactiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO. Dicha declaratoria, debía permitir lograr medidas concretas en los países resaltando la importancia, aporte y contribución de la agricultura familiar en la lucha contra la pobreza, para la seguridad alimentaria y para el medio ambiente.

SOS FAIM (con sede en Bélgica y representación en Perú). SOS FAIM es una ONG Belga que tiene como prioridad la lucha contra el hambre y la pobreza apoyando a las organizaciones de la agricultura familiar. Tiene representación en Perú desde 1995 y apoya a Conveagro desde el 2001. Esta organización apoya a organizaciones agrarias (principalmente cooperativas, centrales de

cooperativas, otros), en sus procesos de producción, transformación y comercialización, pero también promueve iniciativas de financiamiento rural y apoya acciones de incidencia de sus socios para lograr cambios duraderos en la vida y ejercicio de derechos de los productores. También apoya a ONG de desarrollo en sus estrategias de desarrollo territorial rural, tal es el caso de 3 ONG como Agrosalud, Redes y Arariwa que trabajan en las regiones Ucayali, Junín y Cusco respectivamente. SOS FAIM es la entidad que apoya, acompaña y financia principalmente la labor de incidencia de Conveagro.

El eje fundamental y la razón de ser de Conveagro, es sin duda su labor de representación e incidencia en políticas públicas dirigidas al agro nacional. Resaltamos algunos logros relativamente recientes:

- CONVEAGRO –sumándose con otros aliados-, logró la aprobación de la Ley N° 29811 "Ley de Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados"¹⁶ en el 2011. Es miembro de la Comisión Multisectorial de Asesoramiento – CMA (el reglamento de dicha Ley se logró en 2012). Los miembros de dicha comisión –liderada por el Ministerio del Ambiente-, son los responsables de la implementación de dicha ley.
- CONVEAGRO fue elegido para ser miembro de la Comisión Multisectorial (nacional) de Seguridad Alimentaria y Nutricional quienes junto al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) remitieron la propuesta de la *“Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 - 2021”*, la misma que fue aprobada el 28 de diciembre de 2013 a través del Decreto Supremo 021-2013-MINAGRI. Este documento contiene la visión, los objetivos y las estrategias para asegurar la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú hasta el 2021, bajo los 5 pilares de seguridad alimentaria y nutricional: acceso, utilización, estabilidad, disponibilidad e institucionalidad.
- También se aprende de los fracasos, como lo fue el proyecto de “Ley de la seguridad Alimentaria y Nutricional”. CONVEAGRO, junto con un “Colectivo Perú por la Seguridad Alimentaria con Soberanía” liderado por la ONG Forum Solidaridad Perú (FSP), exigieron que el Congreso de la República apruebe de manera definitiva la “Ley de Seguridad

¹⁶ La Ley N° 29811, busca impedir el ingreso y producción en el territorio nacional de OVM con fines de cultivo o crianza, incluidos los acuáticos, a ser liberados en el ambiente, por el riesgo de contaminación de las especies nativas del Perú, que esto implica. La finalidad de la ley es fortalecer las capacidades nacionales, desarrollar la infraestructura y generar las líneas de base respecto de la biodiversidad nativa, que permitan un adecuado control de los riesgos de liberación de OVM al término de la moratoria, esto es una adecuada evaluación de las actividades de liberación al ambiente de OVM. Esta norma no limita el ingreso de OVM para fines de alimentación humana y animal, así como para uso farmacéutico y veterinario. Tampoco prohíbe la investigación de OVM en espacios confinados.

Alimentaria y Nutricional”, después de más de dos años de discusión parlamentaria y con la presión de la sociedad civil, esta norma finalmente y luego de duras e intensas batallas no fue aprobada por el pleno del Congreso porque fue obstaculizada por una congresista de la bancada Fujimorista, pero hubiera contribuido al derecho a la alimentación de millones de peruanos.

La Ley establecería un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional encargado de diseñar, implementar y supervisar las políticas, programas o iniciativas implementadas desde el Estado en beneficio de los gremios campesinos y agrarios, comercializadores y consumidores, garantizando que las actuales y futuras generaciones puedan contar con una adecuada alimentación, a través del consumo de productos locales con un alto valor nutricional. Dicha norma fue aprobada en primera votación el 19 de diciembre de 2013 con 58 votos a favor, cinco en contra y 20 abstenciones. Luego, fue exonerado del requisito de segunda votación con 56 votos a favor, 22 en contra y tres abstenciones. Sin embargo, pasó a ser reconsiderada a pedido de la parlamentaria fujimorista Martha Chávez, hasta la fecha no se debate en pleno por falta de voluntad política y ante el lobby de un sector de la industria de alimentos procesados.

- CONVEAGRO fue miembro de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal por el “Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 (AIAF), con Resolución Suprema N° 121-2014-PCM de fecha 03 de abril de 2014. Espacio que permitió aprobar la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar y apoyar algunas actividades durante ese año y el siguiente teniendo como emblema a la agricultura familiar. En este espacio, CONVEAGRO y Forum Solidaridad Perú - FSP, presentaron y empezaron a recibir aportes y adhesiones a la iniciativa de Ley de “Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar en el Perú”.
- CONVEAGRO ha influido también en la Ley N° 30190 Ley general de sanidad agraria, en el 2014 para la importación directa de plaguicidas con el fin de romper con el oligopolio de nueve (09) grandes empresas que lucraban con la rentabilidad de los productores. Obviamente esta medida que es útil y necesaria para el amplio sector de productores que utilizan estos insumos (plaguicidas), tampoco fue de la complacencia del movimiento agroecológico en el Perú.
- CONVEAGRO, junto con Forum Solidaridad Perú - FSP, con el apoyo de congresistas y otros aliados, diseñaron, lideraron y lograron la aprobación de la Ley 30355: “*Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar*” en el Perú y su respectivo reglamento en el 2015 y

2016 respectivamente. Este proceso de incidencia lo iremos desarrollando más adelante.

La experiencia acumulada de Conveagro en su labor de incidencia, en su labor de representación del agro nacional ante el Estado y en espacios “multiactor”, así como la construcción de alianzas estratégicas con otros actores, fueron las condiciones que han permitido importantes avances en materia de un “entorno favorable” para la agricultura familiar en el Perú.

Plataforma por la Agricultura Familiar - PAF

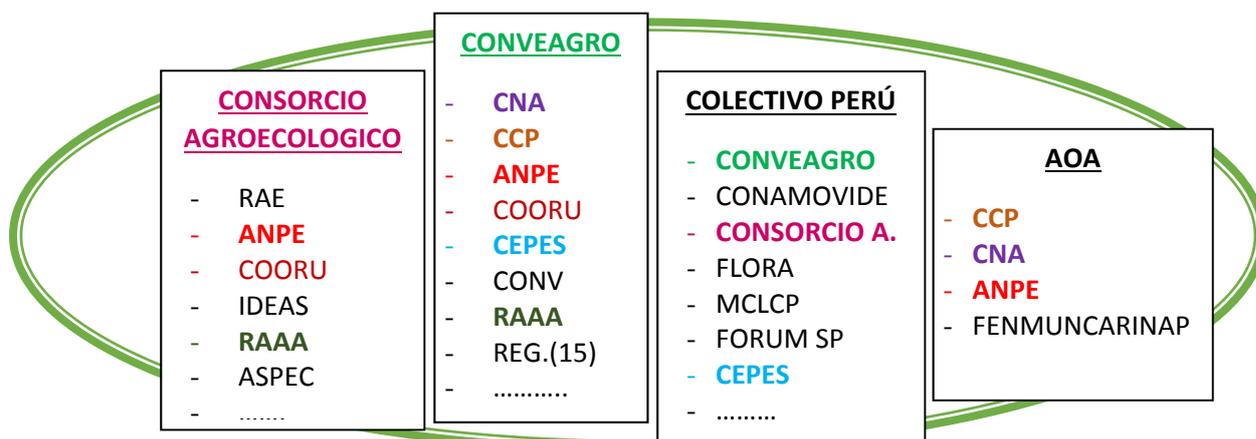
Para explicar un poco más, la importancia de las alianzas con otros actores de la sociedad civil, es importante reseñar que a inicios del 2014 por iniciativa de algunas organizaciones agrarias –algunas también socias de Conveagro y otras no-, y con el apoyo de entidades de cooperación privada internacional surge la Plataforma por la Agricultura Familiar - PAF que estuvo conformada por:

- La Alianza de Organizaciones Agrarias del Perú – AOA, integrada por la Confederación Nacional Agraria - CNA, Confederación Campesina del Perú - CCP, Asociación Nacional de productores ecológicos del Perú - ANPE y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú – Fenmucarinap.
- El Colectivo Perú por la Seguridad Alimentaria con Soberanía – o llamado más resumidamente “Colectivo Perú” , liderado por la ONG Forum Solidaridad Perú – FSP,
- El Consorcio Agroecológico Peruano – CAP, integrado por ONGs como la Red de Agricultura Ecológica - la RAE, la RAAA, la Asociación Peruana de Consumidores - ASPEC, ANPE, COORU, la red de Bio mercados del Perú y Slow Food,
- Y la Convención Nacional del Agro Peruano – CONVEAGRO

La Coordinadora de entidades extranjeras de cooperación internacional - COEECI, principalmente su Grupo de trabajo de “Soberanía alimentaria y agricultura familiar” fue considerada como un aliado estratégico de la PAF y esta labor de acompañamiento le fue encargada a SOS FAIM.

Gráfico 2

Plataforma por la Agricultura Familiar - PAF



La PAF se constituyó con la idea de:

Ser un foro permanente de análisis, debate, reflexión, investigación, promoción y acción para el fortalecimiento de la agricultura familiar, impulso al reconocimiento por la Sociedad y el Estado, la aplicación de políticas coherentes y la asignación transparente y apropiada de recursos desde el presupuesto público para la agricultura familiar¹⁷.

COECCI

Se esperaba que la convergencia y complementariedad de los actores involucrados en esta Plataforma incrementara la influencia ante los tomadores de decisión, estado y la opinión pública. El tiempo que la PAF funcionó con cierta regularidad –entre inicios del 2014 y casi finales del 2015-, la conducción y liderazgo recayó en manos de ANPE y luego en la Fenmucarinap. Durante ese tiempo la PAF realizó importantes esfuerzos para establecer un modelo organizativo, definir un plan de trabajo con algunas prioridades, realizó algunas actividades de manera conjunta sobre todo en el 2014, y se sumó a la labor de incidencia influyendo en congresistas, organizando reuniones, difundiendo comunicados, entre otros.

Desde nuestro punto de vista, el breve ciclo de vida de la PAF tuvo algunas de sus causas:

- a) Un modelo de organización complejo, sin tomar en cuenta probablemente la naturaleza, capacidad y disponibilidad real de sus miembros. Se conformaron 5 Comisiones de Trabajo:
 - *Comisión “Fortalecimiento de Organizaciones Agrarias”,*
 - *Comisión “Gestión de Conocimientos”,*
 - *Comisión “Generación de Políticas Públicas para el Desarrollo de la Agricultura Familiar”,*
 - *Comisión “Visibilización de la Mujer”,*
 - *Comisión “Información y Comunicación”.*

- b) Las agendas temáticas, las prioridades e intereses de los actores eran a veces tan diversas y no siempre facilitaban las colaboraciones y sinergias entre ellos. La PAF tampoco podía ser el espacio para “centralizar” las agendas de incidencia de todos los involucrados. A continuación la lista de temas que se acordó trabajar desde la PAF en abril 2015:
 - *Paquetazo ambiental (debiera ser liderado por AOA: CNA y CCP)*
 - *Alimentación Saludable (debiera ser liderado por Colectivo Perú y AOA: ANPE)*

¹⁷ Tomado del Acta de constitución de la PAF, 30 marzo 2014.

- *Moratoria de transgénicos (debiera ser liderado por Consorcio agroecológico y Conveagro)*
- *Seguridad jurídica de los territorios (debiera ser liderado por AOA: CNA y CCP)*
- *Ley de seguridad Alimentaria y Nutricional – Ley SAyN (debiera ser liderado por Colectivo Perú y AOA)*
- *Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar - Ley AF (debiera ser liderado por Conveagro y AOA: ANPE)*
- *Franja de Precios (debiera ser liderado por Conveagro)*

El liderazgo de cada tema de incidencia debía ser trabajado previamente antes de ser canalizado a la PAF, lo cual fue poco efectivo por las dinámicas internas de cada actor, las culturas organizacionales y los estilos de liderazgos de los mismos.

- c) La presencia de los mismos actores u organizaciones de manera simultánea en varios espacios de representación. Si se mira el gráfico 2, varias organizaciones formaban a su vez parte de dos y de hasta 3 de los espacios de representación en la PAF. Por ejemplo, ANPE es miembro del Consorcio Agroecológico (CAP), pero también de Conveagro y de la AOA. La CCP y CNA son miembros de la AOA y también de Conveagro, pero ambas a su vez lo son también de la Coordinadora Rural (COORU) quien a su vez es socia o miembro del CAP y Conveagro.
- d) La PAF era percibida por uno de los actores (Conveagro) como un espacio que duplicaba y competía con su rol y que elevaba los costos de transacción (o negociación entre ellas). La PAF fue también una fuente de disputa y conflictos por su liderazgo.
- e) Para Conveagro y Forum Solidaridad Perú sus prioridades eran claras: lograr una Ley de Seguridad alimentaria y Nutricional (SAyN) y una Ley de Agricultura Familiar (AF). Ambas organizaciones, tomando en cuenta que la Ley SAyN no prosperaría, pero tomando en cuenta el aprendizaje en ese proceso, deciden que deben elaborar un proyecto de Ley para una Ley de agricultura familiar, cuya redacción termina en agosto 2016 con el título: *“Ley de promoción del desarrollo y sostenibilidad de la agricultura familiar en el Perú”*. Iniciativa que luego se vería recompensada con la aprobación de la misma en noviembre del 2015 y su respectivo reglamento en julio del 2016: Ley 30355 *“Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar”*.

La Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI)

Es una red fundada en el año 1994 que agrupa a 55 organizaciones privadas de cooperación internacional para el desarrollo (ENIEX) que laboran en el Perú. El principal objetivo de la COEECI es actuar como interlocutor organizado de estas entidades ante el Estado peruano, así como ante las instituciones privadas y públicas relacionadas con los temas de cooperación al desarrollo. Es un espacio de intercambio y reflexión sobre temas de interés común a los actores del desarrollo, y también se apoya desde allí a socios y aliados nacionales que permitan coadyuvar los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo.

Al final del año 2011 un grupo de ENIEX de la COEECI formaron un grupo de trabajo denominado “*Soberanía Alimentaria y la Agricultura familiar*” (GT SA AF). El objetivo principal de éste grupo es *contribuir a colocar la soberanía alimentaria y la agricultura familiar en la agenda de las organizaciones agrarias, los movimientos indígenas campesinos, los tomadores de decisión y la opinión pública, poniendo énfasis en el aporte de las mujeres rurales.*

El GT SA AF está convencido que dicho espacio es un instrumento que puede hacer más efectiva y estratégica el aporte de la cooperación privada en el Perú, siempre que se comparta información, análisis, se identifiquen temas o procesos de cambio y actores estratégicos a fin de mejorar nuestro apoyo y acompañamiento. Estamos convencidos que las sinergias y la colaboración estratégica entre ENIEX es una etapa superior a otras formas tradicionales o convencionales de trabajar en el país y es coherente con nuestra forma de alentar a través de nuestros socios o partners peruanos a que se articulen y fortalezcan sus espacios, redes y plataformas mayores para generar cambios. Los cambios que se están produciendo en la cooperación privada en el Perú, que se traduce en la reducción de fondos y el retiro paulatino de ENIEX nos obliga y anima a buscar nuestras formas de complementarnos poniendo por delante objetivos superiores.

El GT SA AF está integrado actualmente por: SOS FAIM, ADG y TRIAS (Bélgica), Oxfam (EEUU), CUSO y SUCO (Canadá), Pan para el Mundo y Agroacción Alemana (Alemania) y MLAL (Italia). En el caso de SOS FAIM, entidad que apoya a Conveagro desde el 2001, pero también a algunos de los socios de ella (ANPE, APPCACAO, JNC y Cepes), le correspondió la doble responsabilidad de acompañar en su conjunto a la PAF en su labor de incidencia por encargo de la COEECI.

Éste grupo se reúne en promedio una vez al mes y trabajaba en base a un plan operativo aprobado en consenso. En la actualidad, las prioridades del grupo a nivel de apoyar las estrategias de incidencia de nuestros socios y aliados en el país son dos:

- *Implementación de la política nacional de agricultura familiar (que abarca la Ley 30355, su reglamento, la estrategia nacional y el Plan Nacional AF, éste último aún pendiente).*
- *Vigilancia e implementación de las políticas, programas y proyectos a favor de la agricultura ecológica.*

La COEECI a través de éste grupo temático, ha apoyado la realización y publicación de estudios relacionados a la agricultura familiar, eventos de análisis y propuestas, y espera apoyar la difusión de la Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar.

Seguimos participando en algunos espacios multi actor para intercambiar información y análisis. Es el caso del DAS – Desarrollo Agrario Sostenible que es un espacio promovido por el MINAGRI, la FAO y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI para impulsar el intercambio de información sobre Programas de Cooperación e Intervenciones y Políticas, Programas, Planes Nacionales y sectoriales, así como de intervenciones con distintas fuentes de financiamiento.

V El Estado y la Ley de Promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar

El Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI

Es un organismo del Poder Ejecutivo, y es el “ente rector en materia agraria”, con personería jurídica de derecho público, y constituye un Pliego Presupuestal. El MINAGRI, ejerce su competencia a nivel nacional, en las siguientes materias:

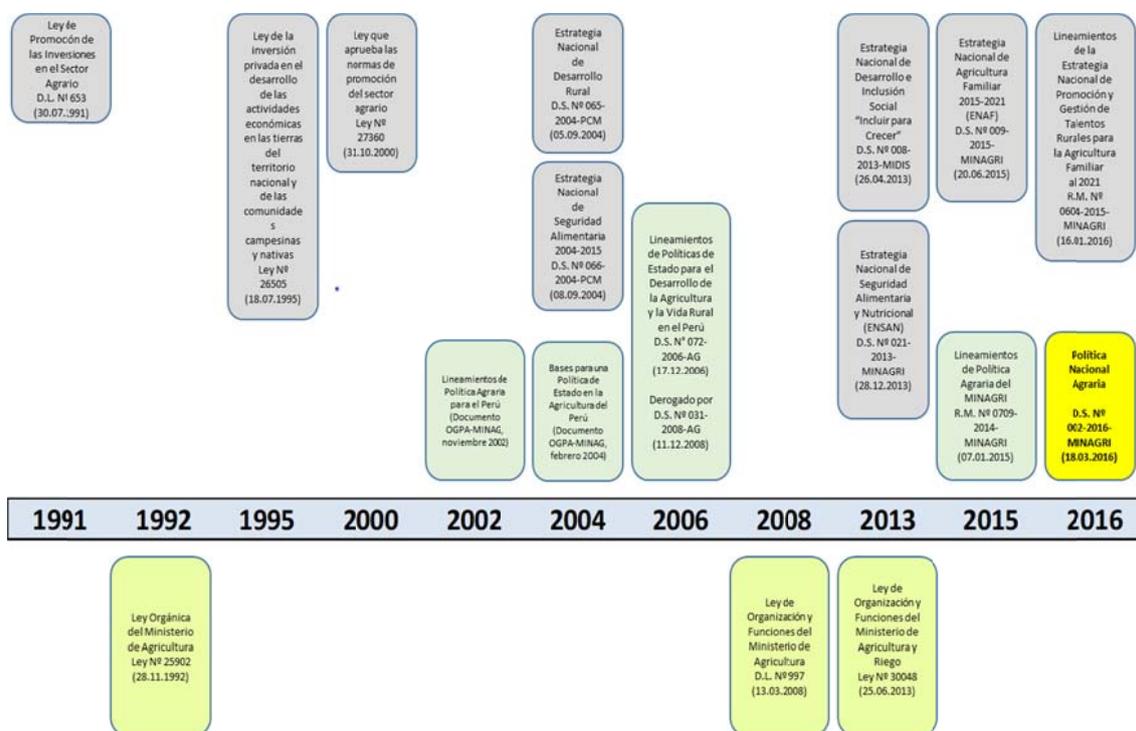
- Tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras erizas con aptitud forestal.
- Recursos forestales y su aprovechamiento.
- Flora y fauna.
- Recursos hídricos.
- Infraestructura agraria.
- Riego y utilización de agua para uso agrario.
- Cultivos y crianzas.
- Sanidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria.

Y tiene como instrumento guía la reciente “Política Nacional Agraria” - PNA (aprobada mediante DS 002-2016 MINAGRI marzo 2016) la cual consta de doce (12) Ejes de Política que generan un marco orientador de mediano y largo plazo que debería favorecer el desarrollo sostenible de la agricultura, con prioridad en la agricultura familiar. Debería permitir activar el desarrollo y la

inclusión social en beneficio de la población rural, contribuyendo a la seguridad alimentaria y nutricional en el Perú.

A lo largo de las últimas décadas el Perú ha carecido de una política nacional agraria de carácter integral. Este vacío empezó a ser subsanado con la aprobación de los Lineamientos de Política Agraria (R.M. N° 0709-2015-MINAGRI, 07.01.2015), que buscan recuperar el ejercicio del rol rector del MINAGRI en materia agraria, ofreciendo una política integral y clara para los tres niveles de gobierno. Posteriormente, los lineamientos fueron objeto de un proceso de consulta y enriquecimiento, realizándose talleres con los gobiernos regionales de todo el país, que permitió formular la Política Nacional Agraria - PNA (D.S. N° 002-2016-MINAGRI, 18.03.2016).

Gráfico 3
Normas e instrumentos de gestión del MINAGRI



Como se puede ver en el gráfico 3, se aprecia avances en materia de Estrategias nacionales, en temas como “desarrollo inclusión social”, “desarrollo rural”, “seguridad alimentaria” y “agricultura familiar”, pero la debilidad de dichos instrumentos de gestión, es que están sujetos a cambios –pueden ser tomados en cuenta o no-, dependiendo de los gobiernos de turno. En cambio las Leyes sí son vinculantes, es decir, son de carácter obligatorio. Y para la sociedad civil, -siempre que esté informada e involucrada-, el incumplimiento

de una Ley, o la ausencia de su reglamento y Plan, sí puede ser sujeto a ser demandado incluso en fueros internacionales.

Rara vez en el Perú, una política pública cuenta con un conjunto de instrumentos como se ha logrado en el tema de agricultura familiar como veremos más adelante. Tal vez muchos no conocen que en el Perú existen por lo menos 65 leyes sin reglamento, 35 de ellas se originaron en el régimen de Ollanta Humala. Y una Ley sin reglamento simplemente no se aplica.

En los últimos años se ha logrado una serie de normas e instrumentos de gestión que aportan al logro de objetivos nacionales en materia de agricultura familiar y seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, también resulta evidente que la tarea no ha concluido y exige un compromiso de todos los actores involucrados.

Cuadro 14
Normas e instrumentos de gestión de 3 temas
Diciembre 2017

Tipo de norma e instrumento de gestión	Agricultura Familiar (AF)	Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAyN)	Desarrollo e Inclusión Social (DeIS)
Ley			
Reglamento			
Estrategia Nacional			
Plan Nacional	En elaboración		

Como puede apreciarse en el cuadro 14, hemos seleccionado 3 temas que cuentan al menos con sus respectivas estrategias nacionales. Sólo uno de ellos cuenta con su respectivo plan nacional (SAyN), del mismo modo dos políticas no cuentan con una ley marco (SAyN y DeIS). Sólo el tema de agricultura familiar (AF) cuenta con Ley, Reglamento y Estrategia, tiene pendiente su respectivo Plan Nacional.

En este estudio, la política pública que seguiremos analizando es la que tiene que ver con la Ley 30355, “Ley de promoción y desarrollo de la Agricultura familiar” (AF), porque mantiene en expectativa a un amplio sector de productores y organizaciones agrarias nacionales que han participado en todo este proceso.

Desde SOS FAIM hemos apoyado y acompañado a nuestros socios estratégicos en su labor de incidencia desde el diseño hasta la aprobación de la Ley y reglamento AF. Como se ha mencionado en este trabajo, la sociedad civil estuvo liderada de manera particular por CONVEAGRO y Forum Solidaridad Perú¹⁸, a la que se sumaron otros aliados, por lo tanto, es importante subrayar, no fue una iniciativa que provino del Estado, sin embargo, el Ministerio de agricultura y riego - MINAGRI respaldó y jugó un rol favorable. En ese tiempo el MINAGRI contaba con funcionarios a favor de la AF, destacando el rol de un Vice Ministro en el MINAGRI y alguno de sus asesores¹⁹.

Cuál fue la ruta o proceso de la iniciativa de Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar?

- Conveagro y Forum Solidaridad Perú (FSP) toman la iniciativa de diseñar un “Proyecto de Ley”. En agosto del 2014 ya contaban con una propuesta técnica. El entorno no podía ser más favorable, ya que era el año internacional de la agricultura Familiar- AIAF²⁰ así declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta iniciativa, tanto a nivel internacional, como la propuesta de Ley en Perú, surgen de la sociedad civil. En dicho año se constituye en el Perú la Comisión multisectorial por el año Internacional de la agricultura familiar, y es un espacio que capitaliza Conveagro y otros actores de la sociedad civil para avanzar en comprometer a otros actores incluidos al Estado y la FAO, con la meta de sacar adelante una Ley propia para la AF.
- Conveagro y FSP identificaron un aliado estratégico en el Congreso de la República –en aquel entonces el Primer Vicepresidente del Congreso, el Congresista Modesto Julca Jara, para que desde su despacho, ésta iniciativa ciudadana se presentara en la Comisión a Agraria del congreso, siendo reconocido éste congresista posteriormente como el promotor del Proyecto de ley 3803/2014-CR “Ley Marco para la Promoción de Agricultura Familiar”. Este congresista a su vez era el coordinador del Frente Parlamentario contra el Hambre, que de alguna manera también fue un aliado importante en la dación de la Ley AF.
- Normalmente, cuando aparece un proyecto de Ley, congresistas de distintas bancadas, presentan iniciativas semejantes para su debate y reformulación. El producto final no siempre es idéntica a la propuesta

¹⁸ Y en concreto en la persona de Lucila Quintana quien se desempeñaba como Presidenta de Conveagro y Rosario Romero de Forum Solidaridad Perú.

¹⁹ Nos referimos al Ing. César Sotomayor, quien fuera Vice Ministro de Políticas Agrarias del MINAGRI entre abril 2014 a julio 2016 y a su asesor Guillermo Rebosio.

²⁰ Entre los años 2008 y 2009, el Foro Rural Mundial – FRM comenzó a compartir entre sus organizaciones socias – entre ellas Conveagro-, y colaboradoras un compromiso de apoyo explícito a la Agricultura Familiar. Fue tras el Foro Campesino organizado por el FIDA en febrero de 2008 en Roma cuando, por primera vez, algunas organizaciones agrarias y de desarrollo rural empezaron a caminar juntas en este proyecto a largo plazo. Desde entonces más de 350 organizaciones campesinas, rurales, etc. de 60 países en los 5 continentes sumaron su apoyo oficial a la Campaña de la Sociedad Civil a favor del AIAF.

original (como fue este caso).

- Una vez aprobada la propuesta, pasó al Pleno del Congreso para su aprobación.
- Una vez aprobada en el pleno del congreso, pasó al poder ejecutivo para su revisión y si procedió a la autógrafa de la Ley por parte del Presidente de la República y los funcionarios de los sectores implicados.
- Luego fue publicado en el Diario Oficial El Peruano en el que se informa el plazo para su reglamentación. La reglamentación es potestad del Ejecutivo, en este caso de ente rector (MINAGRI).

La formulación del Reglamento es quizás, la etapa más importante y sensible del proceso de incidencia, ya que es allí en donde se podría diluir, distorsionar o precisar el alcance y contenido de la Ley. Afortunadamente y gracias a la labor de la sociedad civil y a los aliados en el MINAGRI, el reglamento fue enriquecido con el aporte de entidades de prestigio como la ONG Cepes, Conveagro, Forum Solidaridad Perú (FSP), entre otros.

Una vez aprobado el reglamento a través de un Decreto Supremo (DS), éste debiera ser implementado como se describe en el mismo. Sobre el particular, regresaremos más adelante.

Como se puede apreciar, la labor de incidencia política de la sociedad civil, tiene distintos momentos en función de las etapas (o de la ruta descrita líneas arriba) y en función de los avances o retrocesos, por ello hablamos de “procesos de incidencia”. Los procesos de incidencia política están también referidos al tema en cuestión. Por ello podríamos hablar de los procesos de incidencia alrededor del tema AF, o del tema SAyN, y así sucesivamente. Por ello, la incidencia política desde los actores nacionales y la forma como es apoyado y acompañado desde la cooperación privada internacional, es compleja y desafiante. Como es un aprendizaje mutuo, es relevante registrarlo en este estudio.

El rol de SOS FAIM en este proceso de incidencia, no ha sido directo, ya que la legitimidad, liderazgo y autonomía, la tienen nuestros partners o socios nacionales. Sin embargo, la forma como se han ido tejiendo estas relaciones entre socios estratégicos (parternariado) influyen en la forma y alcance de la colaboración de entidades como la nuestra, cuyo apoyo no se agota en lo financiero, por el contrario, la cooperación privada internacional, en su rol de acompañamiento, a veces cumple un rol de “asesor” y que aporta análisis, puntos de vista y sugiere estrategias. La cooperación privada internacional, cuando es estratégica y política en el sentido amplio, cumple un rol de tender puentes, de favorecer el encuentro y diálogo entre actores diversos, de promover el aprendizaje a partir del intercambio de experiencias y saberes, de alentar la cooperación entre actores (sinergias), etc. En ese sentido hay que reconocer que la COEECI –como gremio de las ONG internacionales en Perú–,

apostó también por que un espacio más amplio como el que funcionó aunque por un tiempo, nos referimos a la plataforma por la agricultura familiar - PAF como un espacio para sumar fuerzas.

La política de agricultura familiar (AF) tiene actualmente 03 instrumentos normativos y de gestión pública:

- Ley N° 30355, *Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar* (Ley AF).
- Decreto Supremo-DS 015-2016 MINAGRI que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30355 y crea la Comisión Multisectorial de promoción y desarrollo de la agricultura familiar (Reglamento AF)
- Decreto Supremo 09-2015 MINAGRI “Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021” (ENAF).

Estrategia, Ley y Reglamento de agricultura familiar

La Estrategia Nacional de Agricultura familiar 2015-2021 (ENAF) se aprobó el 19 junio 2015 y debe orientar y organizar las actividades del Estado.

La ENAF establece 9 lineamientos (alineados con los lineamientos para la AF aprobados en la IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de agricultura de la Comunidad andina):

Lineamiento 1	Acceso a factores de producción
Lineamiento 2	Acompañamiento integral para la innovación con base a recursos locales
Lineamiento 3	Fortalecimiento de la asociatividad
Lineamiento 4	Integración de la AF a los mercados
Lineamiento 5	Manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático
Lineamiento 6	Inclusión social y seguridad alimentaria
Lineamiento 7	Mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial
Lineamiento 8	Fortalecimiento institucional
Lineamiento 9	Gestión del conocimiento e innovación

Cada una de dichas estrategias, contienen lineamientos y acciones a mediano y largo plazo.

La Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar –en adelante Ley AF-, fue promulgada el 4 de noviembre del 2015 y su Reglamento el 23 de julio del 2016, a pocos días de concluir su mandato el ex Presidente Ollanta Humala.

La Ley AF 30355 contiene 10 artículos:

1. Objeto de la Ley
2. Finalidad de la Ley
3. Definición de la AF
4. Categorías de la AF
5. Unidad agropecuaria familiar
6. Lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la AF
7. Ente rector
8. Promoción de la AF
9. Apoyo financiero a la promoción de la AF, y
10. Financiamiento de la promoción y desarrollo de la AF.

Todos los artículos son enunciados muy generales (y cortos), con excepción del artículo 6 “lineamientos generales...”, en el que se menciona temas de formalización de titulación de predios, acceso a servicios no financieros, acceso a servicios básicos, uso y acceso a los recursos hídricos, financiamiento y asistencia técnica, fomento de la asociatividad y el cooperativismo, y el acceso a mercados.

El artículo 8, “promoción de la AF” combina alguno de los servicios indicados en el artículo 6 con el rol que les compete a algunos organismos públicos adscritos al MINAGRI, principalmente al Instituto Nacional de Investigación Agraria – INIA, al Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) y al Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA.

El artículo 9, “apoyo financiero a la promoción de la AF” y el artículo 10 “financiamiento de la promoción y desarrollo de la AF”, son tan genéricos que juntos apenas suman 6 líneas. Aludiendo responsabilidades a la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y al Banco Agropecuario (AGROBANCO).

Con lo cual, la sociedad civil debía concentrarse en el Reglamento AF, cuya formulación estaba en manos del sector público responsable, en este caso el MINAGRI para ir más lejos a fin de lograr una norma relevante y pertinente.

En la actualidad se sigue diseñando –aunque con mucha lentitud y poco interés de parte del nuevo gobierno-, el “Plan de Acción de la estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2016-2021”- (PAENAF) desde la Comisión Multisectorial de AF con presencia y participación de sociedad civil. Dicho

Plan debiera ser el instrumento de corto plazo para poner en marcha la Ley AF. Dicho Plan de acción, debería concretarse mínimamente en actividades, compromisos y presupuesto y estar alineado con la Política Nacional Agraria (PNA), con la ENAF y debe tener en cuenta los principios, lineamientos y acciones estratégicas contenidos en otros instrumentos que precisa el artículo 9 del reglamento de la Ley 30355.

Para analizar La Ley y reglamento AF vamos a considerar los elementos o características de las políticas públicas sugerida por Meny, I. y Thoenig, J. (1995): un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción y una competencia social.

Un contenido

La finalidad de la Ley es *“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 organismos competentes, en los distintos niveles de gobierno con un enfoque multisectorial e intergubernamental, para el desarrollo sustentable de la agricultura familiar, a través de políticas que mejoren el acceso a los recursos naturales productivos, técnicos y financieros; su articulación estable y adecuada con el mercado, garanticen la protección social y el bienestar de las familias y comunidades dedicadas a esta actividad sobre la base de un manejo sostenible de la tierra”*.

Finalidad que fue enriquecida a partir de la propuesta inicial que provino de la sociedad civil, que ponía el acento en *“orientar la acción multisectorial e intergubernamental del estado para el desarrollo sustentable de la Agricultura Familiar”*. Es decir, para la sociedad civil la finalidad estaba centrada en el reconocimiento que el Estado es el titular de obligaciones (y los y las productoras, las titulares de derechos). Es evidente que las políticas agrarias por sí mismas, son insuficientes para hacer frente a la pobreza y exclusión, principalmente en los territorios rurales (andinos y amazónicos). Tarea que debe comprometer a distintos sectores del Estado (educación, salud, transportes, medio ambiente, energía y minas, desarrollo e inclusión social, economía, otros) pero también a las entidades del estado presentes y con responsabilidades en los espacios o territorios sub nacionales (regiones, provincias y distritos).

Un programa

Luego de definir lo que se entiende por AF (definición, categorías y unidad agropecuaria familiar), la Ley muestra a grosso modo: los *“lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar”* (art. 6), la *“promoción de la agricultura familiar”* es decir los servicios o prestaciones que debieran desarrollarse (art. 8) y el financiamiento (art. 9). Sobre éste último, la Ley es muy conservadora, porque el Congreso de la República no tiene un mandato para la asignación de nuevo presupuesto. Cualquier intento

contrario, sería bloqueado o neutralizado por el Ministerio de Economía Finanzas (MEF). En la citada Ley apenas se hace referencia a los mecanismos convencionales para el financiamiento agropecuario (Agrobanco y Cofide) que lamentablemente tienen serias limitaciones. A manera de ejemplo, según el Censo Agropecuario 2012, sólo el 8.4% de agricultores obtuvieron créditos, y el 74% de solicitudes de crédito no se atienden por falta de garantías.

La Ley tal cual, es bastante “general” y “ambigua”, lo que confirma “*la imposibilidad de que una política pública -a nivel de Ley al menos-, tenga un principio y un final claramente delimitados*”. Como dicen Hogwood, B. y Gunn, L. (1987) “las políticas públicas muchas veces son formuladas deliberadamente de manera compleja, oscura y ambigua”. En este caso se cumple, y también es cierto que no existe una evidente o abierta confrontación con otros intereses. No hay grupos económicos por ejemplo que, frente al sector de la “agricultura familiar” se sientan directamente amenazados. La agricultura moderna, está integrada por empresarios de medianas y grandes explotaciones agrarias y su actividad agrícola por ejemplo está orientada a la exportación. Por el contrario, son conscientes que desde los años 90 los gobiernos de turno los han priorizado. Temas sensibles para este sector de empresarios están por ejemplo relacionados al régimen laboral actual de los trabajadores en la agro exportación. Como se sabe, en el primer gobierno de Fujimori su Ministro de Trabajo, José Chlimper – conocido empresario de Agrokasa en Ica (empresa exportadora de espárragos y uvas), promovió la Ley de promoción agraria que en resumen era un régimen especial (se suponía transitorio) que le permitiría a los empresarios reducir sus costos por el lado de obligaciones laborales como un mecanismo para promover la inversión en éste sector. Dicha Ley no sólo lograron extenderla al 2021 en el Congreso, sino que ahora buscarán ampliarla aún más, al 2050. La ley AF no aborda por ejemplo este espinoso tema.

En el Reglamento de la Ley AF, en el Artículo 8 (*Parámetros de atención a las distintas categorías de agricultura familiar*), se establece que éstos deben ser definidos entre el estado y la sociedad civil. Y cuando hablamos de Estado, hace alusión a todos los niveles del mismo. Y como ninguna otra Ley facilita un entorno en donde la sociedad civil puede tener un rol protagónico. En el Artículo 9 “*Política de promoción de la agricultura familiar*” indica que todas las entidades del estado nacional y subnacional que deban implementar la Ley AF deben considerar a la ENAF, así como otros instrumentos generados por el MINAGRI (política nacional agraria - PNA, estrategia nacional de agricultura familiar -ENAF, otros) y el MINAM (Ministerio Nacional del Ambiente), MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión social) y el MIMP (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables).

Hay que notar que si se analiza cronológicamente la dación de la Ley AF, el reglamento AF y la ENAF, no se sigue esa misma secuencia. Por el contrario, la estrategia se aprueba antes que la Ley AF. Lo cual es lógico, ya que una estrategia es un instrumento diseñado-elaborado por el sector que tiene la rectoría en el tema, en este caso el Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI, que luego debe ser promulgada por Decreto Supremo por el poder Ejecutivo. Mientras que las leyes, que, pudiendo provenir por iniciativa ciudadana, del ejecutivo o del mismo poder legislativo, tiene que pasar los filtros del Congreso de la República (Comisión – Pleno) y recibir finalmente la firma del poder ejecutivo (promulgación). Muchas veces el pleno del Congreso aprobó leyes que, el Ejecutivo no terminó de promulgar, con lo cual, o se devuelve al Congreso o se archiva. Con esta explicación lo que queremos señalar, es que efectivamente no hay siempre una secuencia lógica y lineal, por el contrario, en este caso ha sido un proceso más bien en paralelo en el que hay jugado roles distintos actores en momentos y espacios distintos.

Los artículos 11 y 12 del Reglamento señala a las entidades responsables de la aplicación de la Ley AF y subraya la rectoría del MINAGRI. En el artículo 15 se va asignando responsabilidades directas a los gobiernos regionales y locales. Esto es esencial, porque muchas veces los gobiernos sub nacionales tienen bajo interés y otras veces escasa información y liderazgo para aplicar leyes y políticas. Con lo cual, el rol de la sociedad civil en esos espacios es también crucial. En este artículo se dice expresamente que los gobiernos regionales deben aprobar sus respectivas estrategias regionales de agricultura familiar. El artículo 16 va dirigido expresamente a los gobiernos (municipios) provinciales y distritales, que deben alinearse a la ENAF y tomar en cuentas estos objetivos en sus planes de desarrollo concertado y en las actividades económicas que promuevan.

El artículo 17 del reglamento es un llamado a la sociedad civil a participar en la implementación de la Ley AF y a hacer propuestas que pueden alcanzar a la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar - CMPDAF. El artículo 18 indica que los Consejos regionales de seguridad alimentaria y nutricional (que ya existen en algunas regiones) deben elaborar sus respectivas estrategias. En otro artículo más adelante dirá que deben constituirse los “consejos regionales de seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar” – CRSANyAF en uno solo, para evitar duplicar espacios sobre temas que son próximos y/o complementarios.

Los artículos 19, 20, 21 y 22 (del Reglamento AF) abordan el tema del financiamiento para la AF. Y va desde el rol que pueden asumir Agrobanco, Cofide, pero también el sistema financiero y el sistema de seguros y administradoras de fondos para concretar productos adaptados a las

necesidades y realidades de la AF. Tal vez llama la atención el artículo 21, que permitiría poner en marcha a los gobiernos locales (ej municipios rurales) la puesta en marcha de pequeños concursos o fondos concursables para la AF a partir de un porcentaje de su partida presupuestal orientada a inversiones. Este artículo fue introducido por la Red Nacional de municipalidades urbanas y rurales del Perú –REMURPE a través de Conveagro, y fue uno de los temas de incidencia que ha tomado varios años concretarlo en alguna política pública. Dicha iniciativa es un paso positivo en la idea de ampliar las posibilidades de financiamiento rural y las oportunidades para pequeños emprendimientos de productores y productoras organizadas en sus localidades. En dicho artículo se propone la constitución de “Comités locales para la asignación de recursos – CLAR” que son un mecanismo para la priorización y selección de proyectos en los que es posible la participación de diversos actores públicos y privados.

En síntesis, el artículo 21 podría ser la llave maestra para que desde ahora los gobiernos locales puedan “financiar y ejecutar proyectos productivos” dirigidos a organizaciones de AF (seguramente de subsistencia). Sin embargo, los fondos no podrían ser transferidos directamente a organizaciones de sociedad civil, ya que todo fondo público está regido por los sistemas de contrataciones públicas. Es decir, el Municipio tendría que realizar la compra y luego entregarla a la asociación de productores ganadores, con lo cual se abre también, aunque a menor escala seguramente, las posibilidades de extender prácticas de clientelaje y corrupción en el proceso de adquisiciones. Salvo que se produjera una modificatoria al reglamento para aplicar un mecanismo similar al que se establece en la Resolución Ministerial de núcleo ejecutor de FONCODES-MIDIS (RM 260- 2014 MIDIS) del 10 noviembre 2014.

En el documento “Estrategia Nacional de Agricultura Familiar - ENAF 2015-2021” entre las páginas 35 a la 46 se establece y describe los 9 lineamientos, así como las acciones estratégicas de mediano y largo plazo.

Finalmente, se espera que en el próximo Plan de Acción de la ENAF 2016-2021 se llegue a aterrizar aún más a actividades/acciones por implementar (anualmente), presupuesto y ámbito.

Orientación normativa

El andamiaje jurídico de esta Ley AF tiene en cuenta los principios, los lineamientos y las acciones estratégicas contenidos en:

- i. La Política Nacional Agraria, aprobada por Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI;
- ii. La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-

- 2021, aprobada mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI;
- iii. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2015-MINAGRI;
 - iv. La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, aprobada por Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS;
 - v. Los Lineamientos de la Estrategia Nacional de Promoción y Gestión de Talentos Rurales para la Agricultura Familiar al 2021, denominada “Escuela Nacional de Talentos Rurales”, aprobados por Resolución Ministerial N° 0604-2015-MINAGRI;
 - vi. La Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, aprobada por el Decreto Supremo N° 191-2015-EF;
 - vii. La Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM;
 - viii. La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, aprobada por el Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM;
 - ix. La Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2021 y su Plan de Acción 2014-2018, aprobados por Decreto Supremo N° 009-2014-MINAM;
 - x. La Estrategia Nacional de Humedales, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM;
 - xi. El Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2012-MIMP;
 - xii. El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia -PNAIA 2012-2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP; y
 - xiii. La Estrategia Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2012-2021 (ENPETI), aprobada mediante Decreto Supremo N° 015-2012-TR.

Es curioso que no se haya hecho alusión a la misma ENAF del 2015, lo que se explica porque ambos procesos iban por cuerdas separadas y a ritmos distintos. Es decir, cuando la propuesta de ley ya había pasado por ciertos filtros, en paralelo se estaba aprobando la ENAF. Sin embargo nos consta que en la realidad, hay entre ambos correspondencia. El Reglamento, al ser liderado por el MINAGRI permitió articular tanto la ENAF con la Ley AF.

Y a nivel internacional esta propuesta se inscribe en los esfuerzos del Estado peruano por adecuarse a los compromisos internacionales para afrontar los retos del desarrollo con equidad y las preocupaciones derivadas de un balance del cumplimiento de las metas alcanzadas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el planteamiento de una agenda global frente a las crisis que amenazan a la humanidad, especialmente, la crisis alimentaria y el cambio climático.

Factor de coerción

No existe propiamente dicho un mecanismo o un régimen sancionador como garantía para el cumplimiento de esta política pública, sin embargo, el diseño

de la “arquitectura” misma de esta política pública es un avance notable que hay que saludar.

El DS 015-2016 crea la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, en donde convergen Estado y sociedad civil organizada, asignándoles funciones de seguimiento y fiscalización. A diferencia del 2014, esta vez la Comisión multisectorial tiene un carácter permanente.

El Artículo 2 del Reglamento AF, lleva como título. *“Creación de la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar”,...* de naturaleza permanente, que depende del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), para el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, 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 agricultura familiar”.

En los artículos 4 y 9 del reglamento se precisa además el ámbito, los principios, los lineamientos y las acciones estratégicas para el sector público: *“...en la aplicación de la Ley y el Reglamento, todas las entidades del sector público nacional, regional y local, consideran los objetivos, resultados esperados, lineamientos y acciones estratégicas contenidos en la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, aprobada por Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI”.* Con lo cual, la parte sustantiva de esta política pública se desarrolla en la ENAF 2015-2021.

La Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (CMPDAF) está conformada por un/a representante titular y alterno/a de:

1. El Ministerio de Agricultura y Riego, quien la presidirá;
2. El Ministerio del Ambiente;
3. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo;
4. El Ministerio de Cultura;
5. El Ministerio de Economía y Finanzas;
6. El Ministerio de Educación;
7. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social;
8. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables;
9. El Ministerio de la Producción;
10. El Ministerio de Relaciones Exteriores;
11. El Ministerio de Salud;
12. El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo;
13. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones;
14. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento;
15. El Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA);

16. El Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP);
17. El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA);
18. El Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL);
19. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR);
20. La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE);
21. La Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú;
22. La Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú (ANPE-Perú);
23. La Sociedad Peruana de Gastronomía (APEGA);
24. La Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO);
25. El Centro Internacional de la Papa (CIP);
26. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA);
27. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP);
28. El Fórum Solidaridad Perú; y,
29. La Red de Agroindustria Rural del Perú (REDAR Perú).

La sociedad civil tiene un peso relevante en dicha Comisión (casi la tercera parte). La Comisión Multisectorial tiene establecida sus funciones, una secretaría técnica entre otros; y en el Artículo 11 se señala: *“todas las entidades del sector público nacional, regional y local, que ejercen competencias, atribuciones y funciones relacionadas directamente con la agricultura familiar, están obligadas a incorporar en sus planes las acciones orientadas al cumplimiento de la Ley”*.

Sin embargo, debemos reconocer que, al no existir un mecanismo sancionador en las leyes nacionales (por ejemplo sanciones claras y ejemplares a las autoridades o funcionarios que la incumplan), el margen de discrecionalidad es muy alto y variable.

El artículo 12 hace referencia a que el ente rector es el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) encargado de la Política Nacional Agraria, y asume las acciones de conducción de la promoción y desarrollo de la agricultura familiar.

La sociedad civil –como tal vez nunca antes-, tiene ahora una oportunidad para vigilar y hacer seguimiento al Estado para que implementen las medidas concretas a favor de la AF.

Competencia social

Además de lo que se ha señalado, el Reglamento de AF establece la articulación intergubernamental, con los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

En el artículo 195 de la Constitución Política del Perú y de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dichos gobiernos están obligados a formular sus planes de desarrollo concertado y promover las actividades económicas dentro de su ámbito, y deben considerar la implementación de los objetivos específicos de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-

2021, así como de los principales lineamientos generales para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar, señalados en el artículo 6 de la Ley.

Finalmente, las organizaciones representativas de los productores agrarios, organizaciones de agricultores familiares y cualquier persona natural o jurídica interesada en el desarrollo de la agricultura familiar participan en la aplicación de la Ley y el Reglamento, pudiendo solicitar información y presentar propuestas a la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.

Los Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y agricultura familiar, a través de un grupo de trabajo, se encargan de la formulación e implementación de la “Estrategia Regional de Agricultura Familiar” en su respectivo ámbito.

El camino recorrido para una Ley de agricultura Familiar

- Ollanta Humala es elegido Presidente del Perú para el periodo 2011-2016 y ofreció un conjunto de medidas para el sector agrario, que no cumplió en sus primeros años de gobierno. Continuó priorizando el modelo de agricultura moderna orientado a la agro exportación (en la costa: frutas y verduras, y ciertas zonas de la amazonia con los bio combustibles) que se iniciara en la década de los 90s.
- La Asamblea general de las Naciones Unidas declaró el 2014 “Año Internacional de la Agricultura Familiar – AIAF”.
- En el Perú, se constituye la Comisión Multisectorial de AF (de carácter temporal) a partir de una Resolución Suprema N° 121-2014-PCM de fecha 03 de abril de 2014 con participación de la sociedad civil. Espacio liderado por el MINAGRI con participación de otros sectores del estado pero también con la sociedad civil y entidades como la FAO, para difundir un conjunto de actividades (del Estado y sociedad civil) y proponer acciones conjuntas. Espacio donde la sociedad civil informa, sensibiliza, argumenta y propone la necesidad de una propuesta de Ley para la AF
- La formulación de la Ley AF (ante proyecto de Ley) fue iniciativa de la sociedad civil, principalmente de CONVEAGRO y de una ONG: Forum Solidaridad Perú. Un sector de la sociedad civil compartía este análisis del contexto político hasta esa fecha (Ollanta Humala –julio 2011- julio 2016):
 - o Persiste modelo agro exportador (desde inicio de los 90s) como prioridad del Gobierno
 - o Alta fragilidad de la institucionalidad de la sociedad peruana.

- Sector agrario (de pequeños y medianos productores y comunidades campesinas y pueblos amazónicos) con débil representación
 - Alta inestabilidad y rotación en el Sector Público Agrario (cada ministro entrante promueve reorganización. En el gobierno de O. Humala hubieron 4 Ministros de Agricultura.
 - Barreras políticas, ideológicas y administrativas profundizan la exclusión de la agricultura familiar.
 - Comunidades Campesinas y Nativas excluidas de políticas públicas
 - Carencia de espacios de concertación público-privados
- La Convención Nacional del Agro Peruano - CONVEAGRO, es a su vez miembro del Foro Rural Mundial desde el año 2009 quien impulsó junto con otras instituciones de la sociedad civil del mundo declarar al 2014 como año de la Agricultura Familiar (AF). Acción que tuvo respuesta por la FAO, para Perú dicho año era la oportunidad de lograr medidas concretas: políticas públicas diferenciadas para la Agricultura Familiar. Para ello había que posicionar su importancia, aprovechando el boom de la gastronomía peruana y la alianza “cocinero-campesino”, así como en estudios que demostraran la real contribución de la agricultura familiar (AF) a la seguridad alimentaria, a la generación de empleo, frente al cambio climático, la crisis de precios de los alimentos, otros.
 - Dicha iniciativa de ley es luego compartida a otros actores de la sociedad civil (Alianza de organizaciones Agrarias - AOA, Colectivo Perú por la soberanía alimentaria y el Consorcio Agroecológico del Perú - CAP) quienes se suman a la iniciativa alrededor de una “Plataforma Nacional por la Agricultura Familiar - PAF Perú” (de naturaleza temporal también pero sólo de sociedad civil). Desde dicha plataforma se coordinaron algunas actividades de sensibilización, difusión y cabildeo principalmente en el 2015. La cooperación Internacional privada también acompañó este proceso (en particular SOS FAIM de Bélgica). La PAF se crea a inicios del 2014 con influencia de la cooperación internacional privada, y desde allí se busca sensibilizar a la sociedad peruana sobre la importancia, contribución de la Agricultura Familiar en la seguridad alimentaria, protección de la biodiversidad, Identificación y recolección de conocimientos, experiencias, encuentro de saberes en tecnologías agrícolas y conocimientos locales, la generación de políticas públicas para el desarrollo de la Agricultura Familiar, la visibilización de la mujer campesina, la realización de materiales de comunicación para promover el consumo de productos de la pequeña agricultura, la identificación de cadenas agroalimentarias y gastronómicas y la Implementación de Ferias Agroecológicas.
 - Conveagro y Forum Solidaridad Perú (y otros aliados) capitalizaron al máximo las relaciones y contactos con los asesores y con los mismos Congresistas, logrando comprometer al Presidente de la “Comisión agraria del Congreso” (de la bancada oficialista) quien finalmente asumió el

liderazgo de esta iniciativa de Ley logrando su aprobación en dicha comisión.

- Cuando se presenta la iniciativa de Ley en la comisión agraria del Congreso, algunos congresistas comienzan a presentar otras propuestas o anteproyectos de Ley en relación a la AF. Según la Presidenta de Conveagro, circularon no menos de 4 anteproyectos de Ley relacionados a esta problemática. Incluso la propuesta de Ley que finalmente se impuso (la que entregó la sociedad civil al Presidente de dicha comisión quien lo asumió como suya), sufrió como era de esperarse algunas modificaciones relacionadas por ejemplo a las “responsabilidades de los gobiernos sub nacionales” (regiones y Municipios), en la “asignación presupuesta” a la estaban obligadas las instituciones del MINAGRI bajo su dependencia normativa y jerárquica, entre otros. Si a esto sumamos el proceso en paralelo que iba tejiendo el MINAGRI con la formulación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar- ENAF 2015-2021 (DS 09-2015, 19.06.2015) y los Lineamientos de Política Agraria (R.M. N° 0709-2015-MINAGRI, 07.01.2015), todos ellos instrumentos vinculantes pero no de igual peso como una Ley.
- Como se ha dicho anteriormente, la Ley AF fue promulgada el 4 de noviembre del 2015 y de acuerdo a la norma tenía 90 días para su reglamentación. Finalmente con un decreto supremo (DS) el ejecutivo promulga el Reglamento AF el 23 de julio del 2016. La promulgación del Reglamento supuso una rápida y eficaz estrategia de presión desde distintos sectores. Conveagro con apoyo también de la cooperación internacional privada-, hizo público un Comunicado Público en la Prensa escrita y redes sociales dirigida al Presidente de la República, invocándole su firma y promulgación del reglamento, lo que se logró antes del 28 de Julio cuando finalizaba su mandato. Hay que hacer notar que el agro nacional tuvo en esta oportunidad buenos aliados desde del MINAGRI, empezando por el Vice Ministro, asesores y funcionarios.
- La etapa de la formulación de la Ley y reglamento se ha cumplido, sin embargo, y en nuestra opinión, la etapa de la formulación de esta importante y necesaria política pública concluirá cuando esté aprobado el Plan de acción de la Estrategia Nacional de agricultura familiar - PAENAF (alineado con la ENAF y otros instrumentos de gestión: como la reciente Política Nacional Agraria aprobada con DS el 18 marzo 2016). Ha sucedido que Leyes incluso reglamentadas no se han implementado cuando éstas no han sido acompañadas con instrumentos de planificación gestión pública como las estrategias y planes de acción. De otro lado, la participación de la sociedad civil en un espacio con el Estado no sólo es un hecho inédito en nuestra historia reciente, sino un medio eficaz para la implementación y evaluación de las políticas públicas.

- En nuestra opinión, tomando en cuenta lo cambiante del contexto, el impacto de los acuerdos comerciales, la expansión de las actividades extractivas, los cambios en la gestión pública y de gobierno, etc., provocarán *“reajustes continuados en el marco social dónde se actúa, generando continuamente nueva información que obliga a redefinir los objetivos originales de la política pública”*, a nivel nacional y en los espacios sub nacionales. Una redefinición de los "problemas" como consecuencia de la acción pública será necesaria y deseable - Hogwood, B. y Gunn, L. (1987)-, y será posible siempre y cuando el Estado establezca una estrategia y política de evaluación y capitalización de estas experiencias como parte del ciclo de las políticas públicas.

Cómo se produce el cambio?

Se ha escrito muy poco sobre cómo se producen los cambios sociales. Una fuente que vamos a utilizar es una publicación del Green, D. (2008) titulada “De la pobreza al poder”, en la que nos recuerda que no todos los cambios son positivos, incluso, los cambios pueden ser positivos o negativos dependiendo del grupo de interés. Y es que el cambio está íntimamente ligado al poder. El poder determina finalmente quien gana y cómo. Un cambio positivo desde la perspectiva de SOS FAIM o de Conveagro sería inclinar la balanza a favor de los pobres y sus organizaciones.

Pero la pregunta tal vez más importante es cómo se producen los cambios, pregunta fundamental para organizaciones e instituciones que buscan transformar una realidad. Los grandes objetivos de ONG internacionales o nacionales, incluso de organizaciones de productores, de mujeres, etc., siempre aluden a cambios que se resumen más o menos en: desarrollo humano, justicia de género y ambiental, erradicación de la pobreza, la injusticia y el sufrimiento. Independientemente si el enfoque que prevalece es el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) o algún otro, se aspira que los cambios favorezcan a personas y grupos de personas que han sido marginadas o postergadas en el ejercicio de sus derechos. Desde un EBDH, las personas dejan de ser “beneficiarios” y son consideradas como titulares de derechos y los estados, pasan a ser titulares de obligaciones.

Según Green, D. (2008), para que se produzcan los cambios ya sea a nivel internacional, nacional o local, deben conjugarse al menos cuatro (04) componentes:

- El contexto
- Las instituciones
- Los agentes
- Los eventos

El contexto está definido como el entorno en el cual un cambio se produce. Desde inicios de los 90s el crecimiento económico en el Perú se basa fundamentalmente en el modelo primario exportador (extractivista) y semi industrial (con bajo valor agregado) que prioriza las grandes inversiones, también en el sector agrario-, concentrándose éste en la costa y algunas zonas de la Amazonía peruana.

La década del 2000 estará marcada por la firma de acuerdos comerciales, un entorno jurídico en materia laboral favorable para los empresarios y el despegue de una agricultura de exportación liderado por medianos y grandes empresarios.

Este contexto hace que lo agrario empiece a ser visto y reconocido como una fuente que aporta al crecimiento macroeconómico. Los pequeños productores o productores y productoras de la denominada Agricultura Familiar, seguirán ocultos por muchos años, salvo aquellos cuyas cadenas productivas se lograron insertar en el comercio internacional convencional y en mercados alternativos como el de comercio justo (para el café, cacao, banano, otros) y sólo empezarán a ser visibles a medida que surgen en el país una serie de eventos.

Las instituciones, en este caso son las organizaciones con sus reglas que en nuestro caso son denominadas también los Titulares de obligaciones y pueden estar en el poder ejecutivo o incluso en el poder legislativo. Para nuestro estudio, estas instituciones son por ejemplo el Ministerio de agricultura y riego (MINAGRI), la Comisión Agraria del Congreso de la República, entre otras.

Los agentes, son las organizaciones e individuos activamente implicados en la promoción o dación de un cambio, en nuestro caso, son las organizaciones que estuvieron detrás de la Ley de AF. Una combinación de movimientos sociales, líderes inspiradores, así como élites políticas, pero también líderes dentro de la administración pública cuando confluyen, pueden dar origen a cambios positivos. Con el gobierno del ex Presidente Ollanta Humala (2011-16), se inició un compromiso pre electoral y un posterior acercamiento –aunque lento-, entre Estado y las organizaciones agrarias representativas. La presencia de altos funcionarios y asesores en el MINAGRI, cercanos a la realidad y heterogeneidad de la AF fue un factor positivo.

Y por último, los eventos, que son los sucesos o acontecimientos que –cuando se acumulan o surgen-, facilitan los cambios. En el caso de {este estudio al menos reconocemos los siguientes eventos que favorecieron los cambios a favor de una Ley de AF:

- El Censo agropecuario 2012 que permitió visibilizar el número de personas involucradas, su aporte y realidad.
- El boom de la gastronomía peruana en su alianza: cocinero – campesino

- con la irrupción de ferias gastronómicas desde lo local a lo nacional.
- Una creciente corriente de opinión (ciudadanos y consumidores) sobre el aporte de los productores a la seguridad alimentaria y la alimentación saludable.
 - La declaración en el 2014 del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF)

Al revisar esta teoría del cambio, constatamos que éstos 4 componentes estuvieron presentes, para el cambio que se viene produciendo para el sector de la agricultura familiar en el Perú. Lo cual es relevante ya que futuras estrategias de incidencia deben capitalizar este ejercicio y análisis entre teoría y práctica.

Cómo vamos con la implementación de la política pública a nivel nacional?

El mandato para la implementación de la política está señalada en el Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI (23.07.2016), Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, que crea la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (CMPDAF) y debe tomar en cuenta el Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI (20.06.2015), que aprueba la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021.

La CMPDAF debe diseñar y aprobar el PAENAF y hasta este momento, desde la promulgación del reglamento de la Ley AF han transcurrido 15 meses, y hasta este momento no se tiene un PAENAF aprobado.

El MINAGRI -a través del programa Agrorural quien tiene la secretaría técnica a su cargo- es el llamado a convocar a las reuniones de la CMPDAF y liderar la agenda de trabajo con todos los actores involucrados, incluida las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. En lo que fue el año 2017, sólo convocaron a 4 reuniones. Y en lo que va del 2018, aún ninguna.

El consultor externo, contratado para elaborar el borrador del PAENAF –desde mediados del 2016, en varias oportunidades ha manifestado la poca colaboración de algunos sectores del Estado para proveer la información que se necesita, destacando incluso la reticencia del mismo MINAGRI. Según el Reglamento, el Artículo 13 (“Planificación”), *“cada uno de los sectores que conforman la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar presenta, dentro del primer trimestre de cada ejercicio fiscal, ante la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial, un informe con las acciones y, cuando corresponda, de los recursos financieros asociados con la promoción y desarrollo de la agricultura familiar previstos en su respectivo Plan Operativo Institucional (POI)”*.

El cambio de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021), viene

demostrando el bajo interés por avanzar con el CMPDAF lo cual es de preocupación de parte de la sociedad civil y las entidades de cooperación internacional privada.

Por ello la sociedad civil ha considerado convocar a las organizaciones de su sector para analizar la situación, aportar a los borradores e ir tomando una posición para lograr una mayor influencia y presión ante el Estado, con apoyo de entidades como la FAO y la COEECI.

Las organizaciones de la sociedad civil peruana han avanzado hacia un posicionamiento frente al Estado que se resume en:

- Una clara expresión pública del Presidente de la República sobre la prioridad de la agricultura familiar e instruya a los sectores sobre la urgencia de su cumplimiento.
- Contar con una divulgación intensiva de lo que la agricultura familiar significa para el país (masividad, seguridad alimentaria, mantenimiento de la biodiversidad, lucha contra la pobreza, desarrollo de las economías regionales, resiliencia a los impactos del cambio climático, riqueza cultural e institucional, etc.) difundiendo el marco legal que lo sostiene.
- Aprobar (de una vez por todas) el Plan Nacional de Agricultura Familiar y promover y facilitar su implementación en los gobiernos regionales y locales.
- Incorporar en los presupuestos de los sectores la prioridad de la agricultura familiar y la consecuente asignación de los recursos públicos.
- Revisar y modificar la asignación de recursos públicos del MINAGRI, aumentando los dirigidos a la Agricultura Familiar, evidenciándolo a través de acciones concretas.
- Hacer modificaciones institucionales de modo que haya una institución que tenga un real liderazgo intersectorial que sea el ente rector, MINAGRI, para lo que se requeriría fortalecer Agro Rural y que desde allí ordenar la aplicación en los programas presupuestales o analizar que Agricultura Familiar pudiera ser un programa específico del MINAGRI.
- Fortalecer las relaciones entre los tres niveles de gobierno. Los gobiernos regionales y, sobre todo, los municipales, están más cerca de los espacios rurales. En este sentido, además de las propias responsabilidades del Ejecutivo de que esto se convierta en realidad, cabe un papel importante a REMURPE (Red de municipalidades

urbanas y rurales del Perú) y la ANGR (Asociación nacional de gobiernos regionales).

- Evitar que cada sector disponga con independencia y sin coordinaciones intersectoriales las asignaciones presupuestales orientadas a la agricultura familiar con las que ya cuentan (actualmente no hay asignación presupuestal específica, cada sector está intentando acomodar, ese es el problema).

Hemos revisado uno de los borradores del PAENAF y creemos que se debe tomar en cuenta:

- La coordinación con 18 entidades públicas que forman parte de la CMPDAF, para la formulación del PAENAF: el plazo ha sido más que razonable para completar este proceso.
- Identificar las acciones requeridas para el cumplimiento de la Ley N° 30355, su Reglamento y la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.- Las normas aprobadas establecen, con mayor o menor precisión, las intervenciones requeridas para el pleno cumplimiento de esta política pública. Este mapeo será complementado con una evaluación de las funciones de cada entidad.
- La realización de un Taller de Validación de propuesta preliminar de PAENAF. La propuesta debe ser presentada ante el pleno de la CMPDAF para su revisión conjunta.
- Reuniones técnicas para la formulación de Matriz de Indicadores. Una vez definidas las intervenciones requeridas por la política pública, así como las responsabilidades, los plazos y la previsión del financiamiento correspondiente para su implementación, se trabajará con los indicadores que permitan el seguimiento y evaluación de los avances hasta el 2021.

El Estado pocas veces ha definido a priori una estrategia de evaluación y capitalización de sus políticas públicas. La Ley y reglamento hablan de informes lo cual es bastante limitado. Correspondería en nuestra opinión una evaluación intermedia y final como mínimo tomando en cuenta la temporalidad de la ENAF 2015-2021. Una evaluación de impacto post 2021 sería más que deseable. Las posibilidades estarán en manos del MINAGRI siempre que le siga dando prioridad el nuevo Gobierno de turno (que concluye su mandato en julio 2021).

La sociedad civil organizada tendrá entonces la oportunidad de proponer y

discutir estos temas en la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (CMPDAF), y en estas semanas y meses será el momento, ya que debería tomarse en cuenta en el diseño del PAENAF 2017-2021.

Según fuentes internas, el PAENAF debe llegar a concretarse en matrices que deben permitir las evaluaciones anuales. Para ello están trabajando con todos los sectores del Estado implicados tablas de intervenciones sectoriales como ponemos a manera de ejemplo:

INTERVENCIONES SECTORIALES CONCURRENTES CON LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS DE LA ENAF								
OBJETIVO	ESTRATEGIA	FINALIDAD	LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS	ACCIONES ESTRATÉGICAS		ACTIVIDADES/ACCIONES POR IMPLEMENTAR 2016	Presupuesto \$/.	Ámbito
				DE MEDIANO PLAZO	DE LARGO PLAZO			
Objetivo General	Orientar /Organizar actividad del Estado			Trabajo coordinado entre 3 niveles de Gobierno				
	Desarrollo sustentable de la AF							
Objetivo Específico 1	Promover acceso	Acceso oportuno y equitativo a factores productivos (RN, K, A) y servicios y bienes, de calidad	Acceso a factores productivos	Revisión, reajuste de normas e instrumentos vigentes/ aprobación de nuevos/ para:				
				Saneamiento y titulación de predios agrícolas de AF		CATASTRO, TITULACION Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES EN EL PERU, TERCERA ETAPA -P.R.T3	46,760,000	NACIONAL
				Incluir participación de agricultores de AF en intervenciones para la mejora del acceso al agua de uso agrícola y riego tecnificado		MINAGRI: AT, Sensibilización, campañas informativas	1,906,113	NACIONAL
						MINAGRI: PROGRAMA DE RIEGO TECNIFICADO	780,977	NACIONAL
						MINAGRI: INST. SIST. RIEGO TECN. CC VILLA EL SALVADOR, KIMBIRI-LA CONVENCION- CUSCO	56,500	Cusco
						MINAGRI: AT AGRICULTURA RIEGO, JUZ. CUICO, Huancavelica, Huancabamba, Mantaro, Colca, Maschoy, Ajacucho, Tarma, Cajabamba, Juliaca, Callejón de Huaylas	2,179,409	12 Juntas de Usuarios en 9 Departamentos
					formalización de derechos y responsabilidades de las organizaciones de agricultores familiares, para mejorar la gestión del agua.	MINAGRI: AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEL AGUA (I.A. XIV): Amazónas, Huaméj-Chicama, Pampas-Apurímac, Uruabamba-Vicosnocha, Mafafón, Huallaga, Chaparra-Chincha, Mantaro, Cafete-Potaleza, M. De Dios, Caplima-Ocoña, Titiaca, Jequetepeque-Zarumilla, Ucayali	82,183,222	23 DEPARTAMENTOS
						MINAGRI: CAPACITACION JUJUU: Cajabamba, Ajacucho, Huancavelica, Mantaro, Cusco, Huancabamba, Chonta, Tarma, Juliaca, Callejón de Huaylas, EN EL MARCO DEL PSISERRA	985,071	9 Juntas de Regantes, 9 Departamentos
						MINAGRI: GESTION DEL CONOCIMIENTO Y CULTURA DEL AGUA	3,945,272	NACIONAL
						MINAGRI: PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES SOBRE RR.HH.	1,122,312	NACIONAL
						MINAGRI: SEGURIDAD JURÍDICA PARA EL ACCESO Y USO MULTISECTORIAL DE RR.HH.	4,374,626	NACIONAL
						MINAGRI: SOLUCIÓN CONTROVERSIAS HIDRICAS	2,200,000	NACIONAL
						MINAGRI: Formalización, registro e implementación de DD de uso de agua en JUJUU: Juliaca, Colca, Cajabamba, Maschoy, Huancavelica, Cusco, Ajacucho, Valle Andino Huancabamba	1,605,082	8 Juntas de Regantes, 7 Departamentos
						MINAGRI: OTORGAMIENTO DD ACCESO A RR.FF.Y DE FAUNA SILVESTRE Y ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y VERIFICACION	2,238,504	NACIONAL

OBJETIVO	ESTRATEGIA	FINALIDAD	LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS	ACCIONES ESTRATÉGICAS		ACTIVIDADES/ACCIONES POR IMPLEMENTAR 2016	Presupuesto S/.	Ámbito	
				DE MEDIANO PLAZO	DE LARGO PLAZO				
Objetivo Específico 1		Acceso oportuno y equitativo a factores productivos (RN, K, A) y servicios y bienes, de calidad	Acceso a factores productivos	Facilitar la inversión pública y privada para mejoramiento, rehabilitación y expansión de la infraestructura de riego y drenaje		MINAGRI: Instalación /Mejora/Infraestructura para riego: San Martín (4), Amazonas (2), Cajamarca (2), Piura (2), La Libertad (3), Lambayeque (1), Huancayo (1), Lima (1), Pasco (1), Ayacucho (2), Huancavelica (3), Ancash (1), Junín (2), Cusco (2), Arequipa (3).	90,208,523	15 DEPARTAMENTOS	
					Expansión instrumentos financiamiento público y privado para capitalización agraria y pesquera artesanal, a nivel individual y de organizaciones				
				Acción afirmativa para la reducción de brechas en acceso a factores de producción entre agricultor@s.					
					Promoción de áreas de repoblamiento de las comunidades pesqueras artesanales para una mejor gestión de los recursos locales.	MINAGRI: MEJORA PROD PECUARIA SISTEMA SILVOPASTORIL EN CCNN FRONTERIZAS CUENCAS RIOS P U R U S Y Y U R U L A - U C A Y A L I	1,000,000	UCAYALI	
			Acompañamiento integral para innovación con base en los recursos locales	Elaboración de ruta crítica para masificación de uso de semillas, implementos e insumos de calidad, acceso sostenible a tecnologías de punta y desarrollo de la pequeña agroindustria rural		MINAGRI: MANEJO R H Y REPOBLAMIENTO - P R O T E C C I O N E S P E C I E S I C T I C A S N A T I V A S L A G O T I T I C A C A	1,540,000	FUNDO	
						Centro Internacional de la Papa (CIP)- Proyecto FIDA Sierra de Lima y Cajamarca: Desarrollo de innovaciones. (IGUAL EL 2017)	657,000	Sierra de Lima y Cajamarca	
						MINAGRI: REGULACION DE LAS ACTIVIDADES DE PRODUCCION, CERTIFICACION Y COMERCIALIZACION DE SEMILLAS	1,185,675	NACIONAL	
						MINAGRI: DESARROLLO Y ADAPTACION DE VARIEDADES Y RAZAS DE ALTA PRODUCTIVIDAD Y CALIDAD A DECUADAS ZONAS PRIORIZADAS Y PEQUEÑO PRODUCTOR	2,273,484	NACIONAL	
						MINAGRI: PRODUCCION Y USO DE MATERIAL GENETICO DE ALTA CALIDAD	10,546,548	NACIONAL	
						MINAGRI: PROD PIÑON BLANCO INTRODUC ECOTIPOS MEJORADOS EN TRES REGIONES	391,223	SELVA	
		MINAGRI: MEJORA PROD Y CADENA: Feticultura (Cajamarca-Amazons) y Cacao (Junín).	1,705,042	Cajamarca, Amazonas, Junín.					
		MINAGRI: MEJORA PROD CADENA con CCNN Loreto: Camu Camu, Cacao, Agujales.	1,625,051	Loreto					

Qué hacer si no avanza o retrocede la Ley de AF?

Una posible ruta es demandar al estado Peruano por el incumplimiento en sus compromisos internacionales en el tema del derecho a la alimentación, como podría ser la anulación o congelamiento de la Ley AF o de la ENAF. La estrategia puede ser ampararse en algún instrumento de Derechos Humanos (DDHH) del sistema internacional como es por ejemplo el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” - PIDESC²¹ (1976) que el Perú suscribió en 1977.

El Estado Peruano tiene el compromiso de hacer cumplir progresivamente el derecho a una alimentación adecuada. Los instrumentos internacionales de derechos humanos son jurídicamente vinculantes para los Estados que los han ratificado, por lo tanto, es obligatorio observar sus disposiciones y aplicarlas en sus sistemas legales nacionales.

PIDESC - Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de

²¹ <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Este instrumento permite a una persona natural o jurídica, exigir al Estado que cumpla con sus obligaciones y reparar la situación que ha originado la violación de los derechos humanos. Para un Estado determinado, esta obligación puede significar la adopción de medidas jurídicas, administrativas, financieras, sociales u otras.

Esto implica también, de acuerdo con la Observación General N° 12²², que el Estado tiene tres niveles de obligaciones que plantea que el estado ya no puede dar marcha atrás en medidas favorables para el derecho a la alimentación, y que debe respetar leyes, políticas y programas y la obligación de cumplir:

a) Obligación de respetar

Un Estado no puede tomar ninguna medida que pudiera impedir la capacidad de las personas o grupos para conseguir alimentos. Un Estado debe velar por que ninguno de sus organismos o funcionarios públicos, a través de sus políticas o acciones, viole o impida el goce efectivo del derecho a la alimentación.

La obligación de respetar implica que los Estados no puedan suspender leyes o políticas que permiten el acceso a los alimentos (p. ej., legislación relativa al bienestar social y programas relacionados con la nutrición). En muchos casos, la obligación de respetar no exige esfuerzos ni recursos específicos del Estado.

b) Obligación de proteger

El Estado debe actuar para evitar que terceros (personas, grupos, empresas u otras entidades) impidan o violen el derecho de las personas a la alimentación. La obligación de proteger a las personas de las acciones de terceros es de especial importancia para las personas afectadas por la inseguridad alimentaria.

La obligación de proteger también incluye el garantizar que los alimentos comercializados sean inocuos y nutritivos (cumplimiento del Codex Alimentarius). Por lo tanto, los Estados deben establecer y hacer cumplir normas de calidad e inocuidad de los alimentos, y velar por la aplicación de prácticas justas y equitativas en el mercado.

c) Obligación de realizar

²² <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf?view=1>

El Estado debe crear condiciones que permitan la realización efectiva del derecho a la alimentación y proveer alimentos directamente a las personas o grupos que no puedan conseguirlos por sus propios esfuerzos. La obligación de cumplir incluye la obligación de facilitar y de hacer efectivo.

- **Obligación de facilitar**
La obligación de facilitar requiere medidas más trascendentales por parte del Estado, pues éste debe crear las condiciones (un entorno habilitante) que permitan la realización efectiva del derecho a la alimentación. Entre las medidas habituales destacan la reforma agraria donde se requiera, medidas para mejorar la producción, cosecha, conservación, transformación, venta al detalle y consumo de los alimentos.
- **Obligación de hacer efectivo**
La obligación de proveer está asociada más específicamente con el derecho fundamental de todos a no padecer hambre. Por ejemplo, el Estado puede distribuir ayuda alimentaria a personas o grupos, entregarles subsidios a la renta, ayuda financiera o vales para alimentos, o aplicar otros esquemas de protección social que les permitan alimentarse. La obligación de proveer sirve como último recurso cuando los esfuerzos gubernamentales por respetar, proteger y facilitar han resultado inadecuados e insuficientes.

Existen otros instrumentos de DDHH del sistema interamericano, que es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre – DADH (1969)²³ que fue suscrita por el Estado Peruano en 1977. Nos referimos al artículo XI:

DADH Artículo XI. Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

Y también al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”²⁴ - PSS que el Estado Peruano suscribió en 1988.

PSS Artículo 12

Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a

²³ <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/basicos/convratif.asp>

²⁴ <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Cómo vamos con la implementación de esta política a nivel sub nacional?

La Ley y reglamento AF es muy claro, sobre todo éste último al subrayar que el ámbito de aplicación abarca al sector público nacional, regional y local *“que ejercen competencias, atribuciones y funciones relacionadas con la agricultura familiar”* (art. 4). Pero es en el artículo 11 del reglamento, en donde se señala que *“están obligadas a incorporar en sus planes las acciones orientadas al cumplimiento de la Ley”*. En el artículo 15 del reglamento se señala que *“los gobiernos regionales aprueban sus respectivas estrategias Regionales de AF, en concordancia con la ENAF 2015-2021, la Ley y el reglamento”*. Los gobiernos locales (provinciales como distritales), tampoco se escapan, ya que en el ejercicio de sus competencias asignadas en el artículo 195 de la Constitución política del Perú y la Ley 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades), *“al formular sus planes de desarrollo y al promover actividades económicas, deben considerar los objetivos específicos de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar - ENAF”* (artículo 16).

En el artículo 18 del reglamento se señala que los *“Consejos regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, deben encargarse de la formulación e implementación de la Estrategia Regional de AF en su respectivo ámbito”*. Sin embargo, ante la pregunta sobre la denominación de dicho Consejo regional a la luz de esta nueva ley y reglamento de AF, se aclara –ver título del artículo 18-, que debe denominarse: *“Consejos Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Agricultura Familiar”*, lo que quiere decir por lo tanto que:

- En cada Región puede constituirse un único “Consejo” –para evitar duplicidad-, que vincule o articule los temas de seguridad alimentaria y los de agricultura familiar, ya que ambos se complementan. En algunas regiones, estos consejos de seguridad alimentaria no existen, en otros sí en teoría, pero no funcionan; y en algunas pocas regiones sí existen y funcionan. Tal es el caso del Consejo Regional de Seguridad Alimentaria de la Región Cusco – CORSA. En la Región Ucayali, existe un Consejo regional de seguridad alimentaria, pero nunca ha funcionado²⁵. Con lo cual, la presente Ley es una oportunidad para crear, reactivar o re impulsar esos espacios regionales a favor de la AF. Si no existe, debe crearse, seguramente a través de una ordenanza regional.
- La participación de la sociedad civil, también está considerada en el artículo 17, con lo cual, dichos Consejos Regionales pueden tener

²⁵ Existe la Resolución Ejecutiva Regional N° 2208 – 2009 – GRU-P, Pucallpa 27 Noviembre 2009, que crea el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria, el mismo que se encuentra inoperativo.

características similares al de la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (CMPDAF) que es la instancia Nacional (en Lima). La participación de la sociedad civil es relevante en la medida que participa activamente en la planificación, pero también en el seguimiento de los compromisos que se desprendan. Ampliando por ello su poder de influir, solicitar información y presentar propuestas en sus espacios regionales e incluso en el nacional (artículo 17).

- La tarea es elaborar sus propias Estrategias Regionales de agricultura familiar, y que ésta estrategia se aplique o concrete con programas o proyectos desde los distintos sectores del estado que intervienen en las regiones. Si siguen la ruta que está siguiendo el proceso nacional, nos referimos al diseño y aprobación del PAENAF, el proceso puede ser algo largo. Y si a esto se suma a veces la ausencia o débiles capacidades técnicas para el diseño y gestión de planes o estrategias de alcance regional, el proceso se puede ralentizar en las regiones.
- Nos consta que la Ley AF no va ser “asumida” de manera natural y en cascada por los gobiernos regionales a menos que exista un liderazgo desde el MINAGRI y desde Lima, o exista una sociedad civil en dichas regiones que empuje el proceso. Señalamos esto porque hasta hace poco, casi ninguna Región conoce o tiene intención de ponerla en marcha en sus respectivos ámbitos. No debe extrañarnos que funcionarios y técnicos de los gobiernos regionales y locales desconozcan la existencia de la Ley AF. Por ello, ante un bajo liderazgo e interés desde el Gobierno nacional, la única opción es desde la sociedad civil organizada. En algunas regiones funcionan los Conveagros regionales, o contamos con organizaciones y/o ONG de desarrollo que son contrapartes, partners o aliados de la cooperación internacional privada. Y en algunas regiones también existen espacios de estado y sociedad civil (ej. seguridad alimentaria o de concertación agraria) cuyos antecedentes representan una oportunidad.

Las regiones en las que un grupo de ENIEX tenemos expectativas para que avance la progresiva aplicación de la Ley AF²⁶ son: Ucayali (Amazonía), Cusco, Huánuco y Junín.

Los procesos sub nacionales en esa dirección, en nuestra opinión estarán sujetos a una combinación de factores que van desde la voluntad política, liderazgo, capacidad técnica y participación ciudadana efectiva (ciudadanía activa).

²⁶ Esta apuesta la comparte SOS FAIM con otra ONG Belga llamada Islas de Paz (Iles de Paix) acordado en junio 2017 en el marco de una pasantía a la región Huánuco en donde convergieron nuestras contrapartes (Conveagro - nacional, Instituto Redes de Junín, Asociación ARARIWA de Cusco y Agrosalud de Ucayali).

En el Perú, la Región Ucayali es la primera región en donde hay signos de esperanza sobre la aplicación de la Ley AF. SOS FAIM está acompañando ese proceso con sus partners y aliados (Conveagro y Agrosalud principalmente) como una manera de generar una experiencia piloto y demostrativa de cómo se puede impulsar en otras regiones.

SOS FAIM estuvo presente en I Forum Regional de Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria que se realizó el 16 y 17 Junio de 2017, organizado por Conveagro (nacional) y Conveagro Ucayali, la Dirección Regional de Agricultura y la ONG AGROSALUD, con el apoyo de la Fundación Léger (Canadá), Terra Nuova (Italia) y SOS FAIM (Bélgica). El objetivo principal fue *“informar y comprometer a líderes agrarios, instituciones de la sociedad civil, funcionarios y autoridades del Estado”* para la implementación de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar (Ley 30355) y su respectivo Reglamento. Cabe destacar la participación de César Sotomayor, ex viceministro del MINAGRI; Wilbert Rozas, Congresista y miembro de la Comisión Agraria del Congreso de la República; Carlos López, ex Remurpe; Rosario Romero de Foro Solidaridad Perú y Lucila Quintana de Conveagro Nacional quienes fueron personas clave en la dación de esta Ley.

El Foro concluyó con la designación de un “Grupo Impulsor” –integrado por líderes agrarios²⁷-, para generar las condiciones a fin de que el Gobierno Regional de Ucayali, conforme el *“Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Agricultura Familiar”*, de acuerdo al Reglamento de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.

Luego de dicha designación, se programaron y desarrollaron un conjunto de reuniones de trabajo entre el Grupo impulsor y el Gobierno regional²⁸ a través de la Gerencia de Desarrollo económico para avanzar en la meta, buscando la mejor forma de poner en marcha la Ley.

El 22 de noviembre del 2017 se conformó el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Agricultura Familiar, en el marco de la Ley 30355 "Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar". Gracias al Trabajo concertado del Gobierno Regional, el Comité Impulsor y las organizaciones agrarias, así como por el apoyo de Conveagro Nacional, Agrosalud y la cooperación privada internacional (SOS FAIM y Fundación Léger).

²⁷ Liderado por el Conveagro Ucayali a través de su Presidente interino Werner Angulo, y otros líderes como Abel Soria y Responsables zonales: Pablo Villegas, de Yarina, Rolin Portocarrero de Utiquinia, Carlos Godoy, de Tamaya – Inumapuya, Fran García, San Rosa de Dinamarca (CCNN Masisea), Zaida Lovera de Medio Ucayali (Masisea- Callería) y Carlos Nolorve de Campoverde. Con el apoyo y acompañamiento del equipo de Agrosalud, integrado por Mery Reyna y Milagros Yepes.

²⁸ El 21 de Junio se celebró la primera reunión del grupo impulsor con las autoridades regionales, encabezado por el Sr. Manuel Gambini Rupay Gobernador Regional de Ucayali, funcionarios y consejeros. En dicha reunión se acordó necesario activar el Consejo Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de Agricultura Familiar. Estuvo presente el Gerente de Desarrollo Económico del GOREU Ing. Vicente Núñez.

Para su reconocimiento, éste consejo deberá ser reconocido por el Gobierno Regional de Ucayali (GOREU) mediante una “Resolución Ejecutiva Regional”. Dicho Consejo deberá presentar el “Plan Estratégico Regional de Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar 2018-2021”²⁹. El equipo impulsor a través de Dirección Regional de Agricultura de Ucayali, presentará a la gerencia de Desarrollo Económico, la propuesta de Ordenanza Regional para aprobar la Estrategia Regional señalada.

La conformación ha quedado registrada en Acta y está a la espera de la firma del Gobernador. Una vez que la firme, la secretaría se encargará de acreditar en un plazo de 10 días a los representantes de las instituciones que conforman el Consejo.

Cómo está conformada el Consejo regional de seguridad alimentaria y nutricional y de agricultura familiar en la región Ucayali?

Están conformada por instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil –en total 33-, en dos niveles: Consejo directivo y representantes.

En el Consejo Directivo, está integrado por 11 instituciones y organizaciones (7 públicas y 4 de la sociedad civil).

Lo Preside el Gobernador Regional (GOREU). La vice presidencia está a cargo de la gerencia regional de desarrollo económico del GOREU. La secretaría administrativa, en la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo, la secretaría técnica, en la Dirección Regional de Agricultura de la Región Ucayali y 7 vocales, de los cuales.

Las 4 organizaciones de la sociedad civil –vocales-, son: Conveagro Ucayali, Federación de productores ecológicos de Ucayali, Organización regional AIDSEF Ucayali (pueblos indígenas de la Amazonía) y la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza de dicha región.

Le siguen 22 representantes, de los cuales 3 son representantes sociedad civil: ONG Agrosalud, ONG INMED Andes y la Red Nacional de Mujeres – Ucayali. Las otras 19 son instituciones públicas, que van desde las direcciones regionales de los Ministerios, universidades públicas y programas especiales del Estado.

Para SOS FAIM y la COEECI, y en particular, para el Grupo de Trabajo de Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar de la COEECI, la Implementación de la Ley Agricultura familiar a nivel nacional y sub nacional tiene una prioridad alta. Así mismo, el proceso iniciado en esa Región (Ucayali) se convierte en un proceso que puede orientar y animar a otras regiones del país.

²⁹ Aunque estamos notando que en el Acta (tercer acuerdo), habría un error en la redacción, ya que se menciona sólo: Estrategia regional de seguridad alimentaria.

La Implementación de la Ley y Reglamento de agricultura familiar, debe avanzar en lo nacional, pero también lo regional e incluso, desde lo local (Municipios provinciales y distritales). La responsabilidad y liderazgo para su puesta en marcha, recae principalmente en el Estado, sin embargo, la sociedad civil organizada tiene la oportunidad y el deber de exigir el cumplimiento de dicha Ley y participar activamente en las decisiones a favor de las miles de familias que forman parte de este sector del país.

Y qué se está haciendo o se puede hacer a nivel provincial y distrital?

Por el momento, ningún Municipio está aplicando o implementando la Ley AF 30355 en sus respectivos territorios. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 21 del reglamento de AF “Financiamiento del desarrollo de la agricultura familiar por los gobiernos sub nacionales”, señala:

“Para la implementación de lo establecido en la presente norma en sus respectivos ámbitos, los gobiernos locales pueden destinar hasta un diez por ciento (10%) de los recursos presupuestados para inversión para financiar proyectos productivos a favor de la agricultura familiar, exceptuando los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento “Operaciones Oficiales de Crédito” y “Donaciones y Transferencias”. Los gobiernos locales para efectos de la priorización y selección de los proyectos pueden implementar los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR), siguiendo los lineamientos y directivas del Ministerio de Agricultura y Riego. Los citados proyectos productivos serán financiados y ejecutados por los gobiernos locales.

Los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) están conformados por representantes de instituciones pública y privadas, la sociedad civil organizada en un territorio local, presididos por el Alcalde, que evalúa y selecciona las mejores iniciativas de las organizaciones de productores”.

Con lo cual, los efectos inmediatos de esta Ley AF podrían venir y hacerse sentir desde lo local si existiera la voluntad política y una ciudadanía activa en dichos espacios.

Los Comités Locales de Asignación de Recursos CLAR, después de muchos años de incidir y probar ese modelo³⁰ con apoyo de la Cooperación Internacional (FORD, FAO, GIZ) y el liderazgo de la red de Municipalidades

³⁰ Durante los años 2011 y 2012, el colectivo PROCOMPITE liderado por la REMURPE, planteó un mecanismo dirigido a pequeños productores que no tienen ninguna experiencia de vinculación a los mercados, apoyándolos también financieramente desde los gobiernos locales. Esta propuesta ha sido implementada por Foncodes logrando que pequeños productores se organicen por líneas de producción, preparen perfiles de negocios y participen en concursos, para acceder mediante fondos concursables a través del Comité Local de Asignación de Recursos - CLAR. Con la Ley y reglamento de AF, esta experiencia piloto, pude ahora extender a todos los Municipios del Perú. Entre los años 2014 y 2015, SOS FAIM ha apoyado decididamente esta iniciativa buscando con la REMURPE su reconocimiento, y encontrando en la dación de la Ley y reglamento de AF la oportunidad para que sea allí incluido y considerado.

Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE³¹, son ahora reconocidos por el Estado y por la Ley AF como un mecanismo de asignación de recursos para la promoción y el desarrollo de economías locales impulsados desde las municipalidades. Los CLAR son un medio para la transferencia directa de recursos municipalidades a proyectos de desarrollo productivo y para la promoción del desarrollo económico local orientado a los pequeños productores y productoras que denominamos agricultura familiar.

VI Balance y conclusiones

Hemos comprobado que la acción organizada de los grupos de interés (agentes), aprovechando un suceso internacional como lo fue el Año Internacional de la Agricultura familiar – AIAF (evento) y el boom de la gastronomía peruana, pero en su versión “alianza cocinero – campesino” (contexto), pueden conseguir políticas públicas que inclinen la acción del Estado (instituciones) hacia sus intereses o prioridades. Este proceso de cambio se ha visto concretado –al menos hasta una parte-, con la Ley y reglamento de promoción y desarrollo de la agricultura familiar en Perú y se respectiva estrategia Nacional de Agricultura Familiar.

El Estado Peruano, durante el Gobierno de Ollanta Humala, en el quinquenio 2011-2016 en el tema agrario, ha dado pasos importantes para crear un entorno favorable para el futuro de la Agricultura Familiar. Destacando un conjunto de normas e instrumentos de gestión como estrategias, leyes y reglamentos que se ven complementadas y por primera vez articuladas a una Política Nacional Agraria mayor.

Las políticas públicas al menos, deben contar con normas como lo son las Leyes y reglamentos. Una Ley sin reglamento es letra muerta, por lo tanto, ambas son imprescindibles. Sin embargo, las Leyes y reglamentos siendo esenciales, requieren además de estrategias y planes concretos, de otra forma, es muy difícil la concreción (aterrizaje) y su puesta en marcha. Curiosamente, si sólo existe la estrategia y/o el plan sobre un tema, sin su respectiva Ley y reglamento, puede ser considerado un instrumento de gestión interna (ej. de un Ministerio) y un próximo gobierno de turno, podría desconocerlo.

Cuadro 15 Normas e instrumentos de gestión de 5 temas relacionados a la AF

³¹ La REMURPE es una organización representativa de las municipalidades, principalmente rurales. En su etapa inicial, los alcaldes fundadores se preocuparon mucho por promover el desarrollo económico en sus municipalidades e impulsar la actual Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972. Desde el año 2003 hasta la fecha la REMURPE sigue promoviendo las Oficinas de Desarrollo Económico Local en las municipalidades Contribuyó con la Ley N° 29337, Ley de Procompite, la misma que permite a los Gobiernos Regionales y Locales implementar Fondos Concursables para el Co-financiamiento de Propuestas Productivas mediante Planes de Negocios para mejorar la competitividad de las cadenas productivas mediante el desarrollo, adaptación, mejorara o transferencia de tecnología a los productores asociados.

Diciembre 2017

	↓				
	2015 / 2016	2015	2008 / 2012	2013 / 2017	2011 / 2012
Normas e instrumentos de gestión	Agricultura Familiar	Seguridad Alimentaria y Nutricional	Promoción de Producción Orgánica	Alimentación Saludable	Semillas Transgénicas
Ley	✓	✗	✓	✓	✓
Reglamento	✓	✗	✓	✓	✓
Estrategia	✓	✓	✗	✗	✗
Planes	✗	✓	✗	✗	✗

Elaboración propia con aportes del Consorcio agroecológico Peruano

El cuadro14 indica que al menos el tema de la Agricultura familiar cuenta en este momento con una Ley, un Reglamento y una Estrategia Nacional, quedando pendiente el Plan Nacional, el cual se espera concluir durante el actual gobierno de turno del Presidente Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021).

Si seguimos observando, durante el quinquenio 2011 – 2016 hubo avances además en el tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el 2015 se logró concluir la Estrategia y el Plan Nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, el lobby empresarial (industria alimentaria) con el apoyo de la bancada parlamentaria fujimorista (conservadora), lograron neutralizar dicha Ley que fuera aprobada previamente en las Comisiones del Congreso de la República.

Si se sigue observando temas como Producción orgánica, Alimentación saludable y la implementación de la Ley de moratoria de semillas transgénicas, carecen aún de estrategias y planes nacionales, lo cual no es casualidad, es consecuencia de un conjunto de intereses económicos liderados por: la gran industria nacional de alimentos, las transnacionales dedicadas a los agroquímicos y semillas transgénicas, que de hecho, influyen y penetran las estructuras del estado (poder ejecutivo y legislativo). A lo que se suma los intereses de los importadores y distribuidores de estos insumos, lo que al final de cuentas pone a prueba la capacidad de resistencia y avance de la sociedad civil organizada: los consumidores, los productores ecológicos, las organizaciones que apuestan por una agricultura familiar sostenible, etc. Sin embargo, lo que está en juego son intereses muchos gran grandes, alrededor de la agricultura familiar sostenible y la alimentación saludable, pero también está en juego la salud pública, el futuro de los recursos naturales y el medio ambiente.

Para un sector relevante de entidades de cooperación internacional, el cambio favorable para el desarrollo humano y sostenible puede producirse en la interacción entre una ciudadanía activa, unos gobiernos eficientes y transparentes y un sector privado responsable. Los límites a los que nos vemos sometidos entidades de cooperación privada internacional, es justamente priorizar el fortalecimiento del tejido social para una ciudadanía activa, desarrollando la capacidad organizativa de organizaciones de personas que viven en la pobreza o en situaciones de exclusión, sin embargo, nuestros programas de desarrollo, proporcionan oportunidades de capacitación para los funcionarios de los ámbitos sub nacionales. A menudo, la mayor contribución de nuestras organizaciones internacionales son las de “agente mediador”, estableciendo vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos gubernamentales (así como del sector privado), creando “zonas neutrales” en las que se pueden debatir los problemas y encontrar soluciones. El desarrollo es una cuestión de poder y de su redistribución gradual entre quienes “tienen” y quienes “no tienen”. Esto afecta a las estructuras más enraizadas de la sociedad, de la política y de la economía. Por tanto, no podemos estar ajenos “al análisis del poder”; comprender la actual distribución del poder entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo y cómo éste afecta a la lucha a favor de un cambio.

Regresando al tema central de este estudio, desde inicios de los años 90 –con el gobierno de Alberto Fujimori-, ningún gobierno ha tomado en serio y de manera sostenible en el tiempo el tema de la Agricultura Familiar, salvo el intento del gobierno de Ollanta Humala que de manera episódica ha logrado reconocidos avances, pero esto por la presencia o paso por los Ministerios de funcionarios públicos comprometidos y concedores de esta realidad e importantes aliados en el Congreso. Hubiera sido prácticamente imposible estos avances sin la iniciativa, la labor de incidencia y presión de la sociedad civil organizada representada por CONVEAGRO e instituciones como Forum Solidaridad Perú y otros actores nacionales con el apoyo de la cooperación privada internacional.

El gobierno entrante (2016-2021), tendría otras prioridades, desaprovechando la oportunidad de retomar y relanzar una política de Estado, como la Ley de promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar que podría tener un alcance e impacto sin precedentes en el país. Las organizaciones agrarias, agrupadas en CONVEAGRO emitieron un comunicado el 18 de diciembre del 2017 exigiendo en el numeral 6: “...la aprobación e implementación del Plan Nacional de la agricultura familiar según Ley N° 30355 y reglamento”. Lo que contrasta con el “compromiso” del actual gobernante suscrito el 24 de mayo del 2016: “...daré prioridad al agro nacional, incrementando el presupuesto del sector para atender con preferencia a pequeños productores y a la agricultura familiar...” . En este escenario, los distintos actores de la sociedad civil van a persistir a distintos niveles y con distintas estrategias en lo nacional y en lo subnacional. El Estado en sus niveles sub nacionales (región, provincias y distritos), si

desearan, pueden implementar dicha Ley sin necesariamente esperar los avances del nivel nacional (central). Sin embargo, la coyuntura electoral que se avecina este 2018 (a nivel sub nacional) y la cada vez mayor recentralización de recursos y decisiones en el país, será de hecho, un elemento que frenará o postergará la implementación de dicha norma.

La representación y participación de la sociedad civil organizada, en esos múltiples espacios será decisivo para avanzar o no, estos procesos de cambio alrededor de la implementación de esta Ley. Lo cual hace necesario una labor de difusión, capacitación, acompañamiento y apoyo de todas aquellas entidades y organizaciones –nacionales e internacionales-, que se sienten comprometidas con el futuro del agro peruano y en particular con ese amplio sector de la agricultura familiar.

En el marco de la Ley 30355, Ley de AF se posibilita la presencia y participación de la sociedad civil, lo cual alcanza al nivel nacional (Lima) y el nivel sub nacional (Regiones y localidades). La conformación de la comisión multisectorial nacional y sus pares en las regiones es un hito en la generación de políticas públicas, que permite a la sociedad civil jugar un rol que va desde el diseño hasta el seguimiento de los indicadores y metas trazados en los respectivos planes y estrategias a favor de la agricultura familiar. La creación de un espacio multisectorial y multi actor, es una iniciativa necesaria e innovadora que puede facilitar la implementación y evaluación de una política pública. Sin embargo el marco normativo de la Ley 30355 es algo laxa para los niveles sub nacionales. Lo cual deja un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades públicas.

El proceso de descentralización en el país: transferencia de competencias, poderes y recursos a niveles sub nacionales, se ha estancado y debilitado en los últimos años, sin embargo hay ciertas corrientes en las esferas públicas que a pesar de este escenario, siguen apostando por un Estado eficiente. Otra realidad son las capacidades del estado en lo nacional y en las regiones. Lo cual se nota en el escaso o nulo acceso a información, en la calidad y rigurosidad de sus instrumentos de gestión (ej. en las direcciones regionales de agricultura), en la ausencia de cuadros técnicos siquiera para redactar una ordenanza regional o diseñar una estrategia participativa para elaborar un plan o estrategia para su sector. De otro lado, reconocemos que es casi nulo el necesario “factor de coerción” alrededor de una Ley, en otras palabras, cómo obligar a dar cuenta de la implementación y resultados de una Ley? Quién es el responsable que una Ley no se implemente a través de su reglamento y demás instrumentos de gestión? Qué sanción se les aplica? La ausencia de estos mecanismos explica en buena parte la alta discrecionalidad que tienen los funcionarios y autoridades para cumplir o no con las leyes y reglamentos. Hay una casi ausencia de evaluación de políticas públicas desde el Estado. Por ello ensayamos en este estudio la vía de la denuncia internacional ante el sistema Universal e Interamericano de derechos Humanos.

En general, es difícil supervisar los productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) en muchas de las actividades del Sector Público. Esto hace que sea complejo establecer mecanismos de supervisión y control para garantizar la rendición de cuentas del Estado hacia la ciudadanía. Sin embargo, en esta experiencia se ha previsto la creación de un espacio multiactor lo cual genera expectativas pero está claro que cada sector (agricultura, medio ambiente, etc.) son los responsables últimos de rendir cuentas (pudiendo hacerlo de manera independiente) y someterse a la labor de escrutinio público. Estamos convencidos que la pregunta central que debemos tener el valor de responder (evaluación) es si estas políticas públicas sirven o no de manera concreta a los y las productoras de la agricultura familiar.

La experiencia que SOS FAIM viene apoyando en la Región Ucayali, a través de la ONG AGROSALUD, Conveagro Ucayali y líderes agrarios de dicha región, que se ha señalado en este estudio, es sin duda un referente que ejemplifica de manera concreta cómo pueden avanzar otras regiones con la aplicación de la Ley 30355. Ese proceso también viene siendo impulsado desde la sociedad civil, teniendo bien claro que es el Estado el llamado a liderar la implementación de la Ley y rendir cuentas de los avances del mismo en sus localidades. De un año a esta parte, a medida que hemos ido difundiendo este proceso, vemos con mucha esperanza que regiones como Huánuco, Junín, Cusco y tal vez Puno se sumen a esta iniciativa gradualmente.

Conclusiones

Las políticas públicas en general y en particular, aquellas relacionadas con la agricultura familiar, surgen –en el caso peruano por iniciativa de la sociedad civil-, para dar respuesta a los conflictos sociales que el mismo modelo de desarrollo genera. Un modelo de crecimiento que prioriza a las grandes inversiones, fundamentalmente las actividades extractivas (pesca, gas, petróleo y minerales), y prioriza al sector moderno de la agricultura (de exportación), tarde o temprano colisiona con las necesidades de importantes sectores de población que habitan esos territorios y que dependen de la agricultura familiar como sus medios de vida sostenibles.

Cuando hablamos de agricultura familiar (AF) en el Perú, hablamos de un amplio y heterogéneo contingente de ciudadanos y ciudadanas que abarcan de manera directa a más de 2 millones doscientos mil de peruanos (cifras al 2102) y de manera indirecta a más de 8 millones ciento noventa mil peruanos –aprox. 30% de la población total del país-, aportando al desarrollo del país en un contexto de inseguridad alimentaria, cambio climático y bajo interés del actual gobierno por priorizar a este sector. En este estudio, hemos subrayado la importancia de la agricultura familiar que aporta el 86% del valor de la producción agropecuaria y el 69% del valor de la producción pecuaria a nivel

nacional. En cuanto a la generación de empleo, la AF contribuye a generar empleo en el país a casi el 20% de la Población Económicamente Activa (PEA). Es el sector que genera tanto empleo como el sector “servicios” (21%), y está por encima de otros sectores como “comercio” (19%) y “manufactura” (11%). La actividad minera genera apenas el 1% de empleo en el Perú. A pesar de toda esa importancia, la AF ocupa el 48% del total de la superficie agropecuaria en el Perú, siendo que, el 99% del total de productores y productoras en el país son de AF (hasta 10 ha).

En este escenario, las mujeres siguen teniendo menos oportunidades y derechos que sus pares los varones.

Una de las razones que justifica ampliamente el liderazgo e intervención del estado con una política pública dirigida a este sector, es la histórica situación de inequidad y pobreza de un importante número de ciudadanos y ciudadanas en el mundo rural. Las familias y las organizaciones (ej. Asociaciones, Cooperativas, Comunidades campesinas, otros) que forman parte de la agricultura familiar (AF) no sólo son han sido “prioridad” para el estado y los gobiernos de turno, sino que además han sido históricamente excluidas de los servicios y recursos del Estado. Una política pública dirigida a éste sector es un acto de justicia y reconocimiento por su aporte al país. Los Gobiernos de turno han priorizado el mismo modelo de desarrollo primario exportador semi industrial desde los 90s, en donde el lugar que ocupa el agro en su conjunto es su inserción a los mercados internacionales – facilitados por los acuerdos comerciales-, como proveedor de alimentos –e insumos para los agro combustibles y otras industrias-, para lo cual la presencia del minifundio y de la misma AF es vista como un lastre para este propósito. Obviamente, la costa y ciertas áreas de la selva (Amazonía) son más propicias para estos fines por sus características geográficas, su acceso a servicios y recursos (ej. proyectos de irrigación). Con esa lógica, los gobiernos han priorizado el desarrollo de una agricultura moderna de exportación, asentada en esos territorios para lo cual ha generado un ordenamiento legal que favorece la concentración de tierras y las inversiones privadas para dotarles de infraestructura y servicios. El apoyo a la AF ha quedado rezagada y atendida con programas menos ambiciosos dirigidos a mejorar el uso de agua (Programa “Mi Riego” y ahora “Sierra Azul”), el acceso a fondos concursables para mejorar la producción, procesamiento y comercialización de organizaciones de productores, y un poco de asistencia técnica.

Llama la atención que tuvieron que transcurrir 18 años para que el estado Peruano realizara el censo agropecuario en el 2012. Los años 2015 y 2016 serán reconocidos a futuro, como los años en los que la agricultura familiar en el Perú estuvo presente en algunos de los esfuerzos realizados desde el Estado (MINAGRI y Congreso) para avanzar hacia un marco normativo –de la mano con instrumentos de gestión pública-, que promueva un entorno favorable para este sector. En esos años se logró una Ley (30355) y su reglamento, pero también una Estrategia Nacional de AF al 2021, a lo que se

sumó por primera vez una política integral para el agro: la “Política Nacional Agraria (PNA)” que debiera guiar la acción del estado a todos sus niveles en los próximos años. Si el año internacional de la agricultura familiar – AIAF en el 2014 fue un evento que facilitó este proceso, queremos ser optimistas con lo que se podrá lograr con la declaración del decenio de la Agricultura familiar 2019- 2028 por parte de la Asamblea general de las NNUU.

El estado sin duda tiene que hacer un esfuerzo que esté por encima de los intereses de grupos de poder que incluso han penetrado sus instituciones a través de la modalidad de la “puerta giratoria”. La puerta giratoria se da cuando alguien con un alto cargo público se va a trabajar a una empresa privada; con la información que tiene, genera conflictos de interés entre la esfera pública y la privada, generalmente en beneficio privado. Y también cuando un ejecutivo privado pasa a ocupar un alto cargo como titular por ejemplo de un Ministerio. No extraña a nadie que se nombre como ministros, vice ministros o altos funcionarios del Estado a personas vinculadas a grandes empresas privadas (mineras, petroleras, de agro exportación, otros). Cuando éstos dejan la política, se embarcan nuevamente en actividades privadas, pero esta vez realizando labores de representación, lobby, etc., generando una cadena de favores entre “política y empresa”, lo que hace extremadamente difícil conciliar la ética con la función pública, así como erradicar los conflictos de interés en decisiones indebidamente influidas por intereses económicos o personales.

Para qué puede ser útil este entorno favorable –a través de normas e instrumentos de gestión de política pública-, para la AF? Puede ser útil en la medida que los distintos sectores del Estado (ej., educación, salud, vivienda, agricultura, medio ambiente, etc.) expliciten lo que están haciendo ahora –reflejado en sus programas, proyectos y presupuesto-, que beneficie a la AF en el Perú; por ello es fundamental el Plan Nacional de AF. De allí tiene que abrirse una siguiente etapa para definir lo que debe seguir haciendo el estado pero esta vez con participación de la sociedad civil (desde la comisión multisectorial de AF), definiendo indicadores y metas que puedan ser monitoreadas y evaluadas. Si estas normas e instrumentos de gestión aterrizan (o bajan) también a los espacios sub nacionales: las regiones y provincias – distritos, es probable que esos ciudadanos que hoy forman parte de este sector de la AF tengan mayores oportunidades y acceso a recursos y servicios. Lo que está en juego es la redistribución de recursos del estado para este sector, pero también una mejor redistribución del poder en la toma de decisiones y vigilancia ciudadana en la implementación de políticas públicas. Por ello, es esencial que el sector agrario y sus aliados estén representados en esos espacios para dar seguimiento y vigilar el cumplimiento de la Ley y de las políticas dirigidas a su sector.

Hemos aprendido que para lograr avances positivos a favor de la agricultura familiar (AF) necesitamos las alianzas con actores diversos de la sociedad civil:

gremios agrarios, redes y plataformas, ONG nacionales y extranjeras (ENIEX), consumidores, líderes de opinión, otros; con capacidad crítica y de propuesta que participen en el debate político, participen en los espacios multi actor con el Estado, influyan sobre la opinión pública y hagan un mejor uso de los medios de comunicación. Estos movimientos deben tomar la forma de una articulación contra hegemónica que despliegue estrategias de resistencia en las zonas y temas más duros de los grupos de poder y sus intereses, y estrategias de avance y transformación en sus zonas permeables. El agro nacional no sólo tiene el reto de lograr se implemente la Ley 30355, sino estar atento y prever acciones ante los avances o retrocesos de los otros temas que de hecho la van a impactar en el ejercicio de sus derechos, descritos en el cuadro 14.

Una articulación social amplia³² de organizaciones y sectores sociales diversos que supere la fragmentación social son clave para lograr que la sociedad civil pueda lograr cambios en políticas públicas y prácticas sociales a favor de los derechos de las personas. Parte de la debilidad del movimiento social peruano se explica por la ausencia de conectores, temas que establezcan referentes comunes entre sectores sociales diversos: uso de recursos naturales, redistribución de la riqueza, protección del medio ambiente, cambio climático, derecho a opinión. Idealmente los temas conectores servirían de puente entre organizaciones de sociedad civil y sectores medios y jóvenes no organizados, así como con aquellas élites gubernamentales (en particular de gobiernos regionales aunque en menor medida también de gobiernos locales) y del sector empresarial que no comparten la apuesta por el modelo de crecimiento con inequidad. El agro nacional tiene la oportunidad de hacer evidente esos conectores asociados con temas como el boom de la gastronomía peruana, la alimentación saludable y la creciente demanda por productos orgánicos, la importancia de nuestra agrobiodiversidad, etc., y hacer mejor uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación - TIC así como las redes sociales para lograr una mayor audiencia, respaldo y sensibilización de la opinión pública sobre temas sensibles, sin abandonar otras formas tradicionales de hacer sentir su voz: comunicados, conferencias de prensa, eventos públicos, movilizaciones, otros.

El reto para las entidades extranjeras de cooperación internacional –mientras sigan presentes en el Perú y puedan seguir apoyando a éstas organizaciones de la sociedad civil, será su capacidad de articulación (*networking*) de actores diversos en lo nacional e internacional, pero también entre las mismas ENIEX

³² La sociedad civil en el Perú tiene una larga trayectoria de movilización y generación de cambio social desde las tomas de tierra de los campesinos en los 1950s (que condujo a la reforma agraria) hasta el movimiento urbano popular de los 1970s e inicios de os 1980s (que universalizó la ciudadanía con la Constitución de 1979). Aunque el terrorismo de los 1980s y el neoliberalismo de los 1990s terminó con un largo ciclo de movilización social, la historia reciente del país (la lucha por la recuperación de la democracia entre 1997 y 2000, por ejemplo) no ha estado exenta de movilizaciones. En la actualidad, la movilización social en el país es amplia contra la profundización del modelo impulsada por el actual gobierno pero es explosiva, momentánea y construida en torno a la coyuntura (la pretensión de anteponer las inversiones –privadas o públicas-, a los derechos sobre las tierras de comunidades campesinas y pueblos originarios, son ejemplos recientes).

ya que todavía un número importante de ellas tiene como prioridad estos temas. Las ENIEX estamos llamadas a tener un rol cada vez más estratégico y complementario. Las sinergias que se vienen produciendo entre algunas ENIEX es evidencia su madurez institucional, un ejemplo de ello ha sido cómo hemos acompañado hasta la actualidad a estas organizaciones en sus logros a favor de la AF. Otras tareas están relacionadas a favorecer la capitalización de experiencias, facilitar la articulación y sinergias entre los procesos nacionales con los sub nacionales que son espacios donde interactúan también los socios y aliados de las ENIEX con las entidades del estado y sociedad civil. En este estudio hemos señalado el trabajo de incidencia también desde lo regional (Ucayali) lo que abre una agenda de acción a otras ENIEX que se quieran sumar a esta iniciativa.

El estado está obligado a implementar la Ley 30355 y la sociedad civil a no desmayar en el intento. La Ley 30355 no es la panacea para hacer frente a todas las injusticias e inequidades que recae sobre las poblaciones rurales en el Perú, más aún cuando se observan otros temas que ponen en riesgo el futuro de la agricultura familiar a largo plazo. La profundización del modelo neoliberal que va en aumento desde los 90s, seguirán vulnerando un conjunto de derechos de comunidades y pueblos originarios relacionados con el acceso, uso y control (propiedad) de los recursos naturales (agua, tierras, bosques y territorios), pero también seguirán precarizando el empleo en las empresas de agro exportación, ya que la mal llamada: “Ley de promoción agraria” que es un régimen especial laboral, que como sabemos tiene estándares laborales están por debajo de la media en el país, se podría extender incluso al año 2050, lo que significa ampliar el acceso de mano de obra barata a los dueños de las medianas y grandes explotaciones agrícolas de exportación (frutas, verduras y palma aceitera). Finalmente, es un modelo que permite la concentración de tierras³³ a través de diversas modalidades y una de ellas podría ser además, el cansancio de los mismos productores por la falta de relevo generacional en el campo y por el prolongado vacío e inacción de parte del Estado que los puede llevar al abandono y despoblamiento del campo, pero pasar a otras manos. Preludio de un nuevo neo latifundismo moderno y la era de los Agronegocios?.

³³ “Casi 1 400 000 hectáreas han sido transferidas a favor del gran capital privado en las últimas dos décadas, y tan solo en el sector agrario se han dado negocios por casi 320 000 hectáreas. ¿Qué podemos decir sobre estas transferencias? Ante todo, que casi un 80 % de las tierras fueron transferidas por el Estado a favor de particulares, bajo la modalidad de subastas, adjudicaciones o concesiones. Luego, que los principales agentes de la nueva concentración de tierras en el país son grupos económicos o empresas independientes plenamente identificados, como Gloria, Romero, Oviedo o Dyer, los que participan indistintamente en las subastas de los megaproyectos de riego, en el sector del azúcar y los biocombustibles y en el mercado de tierras”. Ver <https://lamula.pe/2015/01/29/concentracion-de-tierras-a-la-peruana/cepesrural/>

Bibliografía

COEECI (2014). *Agricultura familiar en el Perú garante de la seguridad alimentaria y la agrobiodiversidad*, Lima.

- CONVEAGRO y Forum Solidaridad Perú (2016). *Agricultura Familiar y seguridad alimentaria: balance del periodo 2011-2016* - Herramientas para la incidencia en políticas públicas, Lima.
- FAO (2014). Alimentar el mundo, cuidar el Planeta, boletín informativo número 8, setiembre, Santo Domingo.
- FAO (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- FAO (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe - Recomendaciones de Política*, Santiago de Chile.
- Forum Solidaridad Perú (2015). *Proyecto de Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar*, Lima.
- Eguren, F. y Pintado, M. (2015). *Contribución de la Agricultura Familiar al sector agropecuario en el Perú*, Lima: Cepes.
- Green, D. (2008). De la pobreza al poder, Oxford: Oxfam.
- Hogwood, B. y Gunn, L. (1987) *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University press
- Meny, I. y Thoenig, J. (1995). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel
- MINAGRI (2013). *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021*, Lima.
- MINAGRI (2015). *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015 – 2021*, Lima.
- MINAGRI (2015). *Somos nosotros, Agricultura Familiar para alimentar al mundo y cuidar el planeta* - Memoria del año internacional de la agricultura familiar en el Perú, Lima.
- MINAGRI, (2015). *Ley-Reglamento de promoción y desarrollo de la agricultura Familiar – Ley N°30355*, Lima.
- NNUU (1976). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- OEA (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá.
- Salinas, G. y Zambrano, G., (2013) *Formulación de Políticas Públicas y Proyectos de Desarrollo*, Guía para aplicar el enfoque basado en derechos humanos (EBDH), Lima: DUE.

Fuentes de información estadística y sitios web

CENAGRO 2012. IV Censo Nacional Agropecuario. Sitio web:
www.inei.gob.pe/estadisticas/censos/