



SEGURIDAD ALIMENTARIA: AGRICULTURA FAMILIAR

FERNANDO EGUREN Y ARMANDO MENDOZA

Centro Peruano de Estudios Sociales



CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú
www.cies.org.pe

PRIMERA EDICIÓN: Lima, marzo del 2016

EDITORIA GENERAL: Iana Málaga

ARTE Y DISEÑO: Rocío Castillo

ILUSTRACIONES: Víctor Sanjinez

EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Luis Ráez

Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES, así como de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y aliadas.

CONTENIDO

	PRESENTACIÓN	4
1	DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL	5
2	OPCIONES DE POLÍTICA	10
3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
4	OBSTÁCULOS Y RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SELECCIONADAS	19
5	HOJA DE RUTA	22
6	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26
7	ANEXOS	28

PRESENTACIÓN

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, cuya iniciativa tiene como antecedentes los proyectos “Elecciones 2011” y “Elecciones 2006”, el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan el proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”.

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021.

En este contexto presentamos el documento de política “Seguridad alimentaria: agricultura familiar”, elaborado por Fernando Eguren y Armando Mendoza del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). Este forma parte de las 17 propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral”; las mismas que brindan información y opciones de política pública para las nuevas autoridades 2016-2021, con horizonte a 100 días, 1 año y 5 años.

En los últimos meses, los autores de los 17 documentos de política elaboraron investigaciones distribuidas en cinco ejes temáticos: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente. Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada uno de los documentos incluyó un diagnóstico nacional del tema abordado, opciones de políticas propuestas y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación.

Estas propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en los ejes temáticos mencionados. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuentas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales.

No podemos concluir sin agradecer a las instituciones aliadas y auspiciadoras del proyecto Elecciones Perú 2016, que han hecho posible este esfuerzo y cuyos logotipos se detallan en la contracarátula.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Luz Gamarra Caballero
Coordinadora del proyecto

1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

a) Seguridad alimentaria y agricultura familiar

En 1996, los Estados miembros de la FAO aprobaron una definición común de “seguridad alimentaria”, la cual ha sido adoptada, a veces con ligeras variantes, por las leyes nacionales:

«Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana».¹

El papel de la agricultura familiar (AF) para el logro de la seguridad alimentaria (SA) es de primera importancia. Según la FAO, 80% de la alimentación proviene de la agricultura familiar.² En el Perú, según el IV Censo Nacional Agropecuario del 2012 (IV Cenagro), más del 70% de las tierras con cultivos alimenticios transitorios pertenecen a la AF y contribuyen con un porcentaje similar a la oferta de alimentos del país.

Por lo tanto, su participación en el cumplimiento del primer componente de la SA, el abastecimiento, es decisiva. La AF ha sido valorada en los últimos años en Latinoamérica y en el mundo, además, por su papel crucial en el desarrollo y mantenimiento de la biodiversidad y por practicar una agricultura ambientalmente sostenible, características ambas de gran importancia en un contexto de cambio climático.³

Dada la estrecha vinculación entre la SA y la AF, es razonable concluir que un adecuado y permanente apoyo al desarrollo de la AF es, al mismo tiempo, un apoyo a la producción de alimentos para el país y un aumento de la propia seguridad alimentaria de los agricultores familiares, entre los cuales actualmente se encuentran los sectores poblacionales más pobres.

La AF es definida como aquella agricultura que es conducida por una familia que posee y maneja directamente un predio y que, al mismo tiempo, provee lo principal de la mano de obra, aunque puede requerir eventualmente de la contratación de trabajadores asalariados durante ciertos momentos del proceso productivo. Por lo general, el agricultor familiar tiene escasa dotación de tierras y de ganado. Con estos criterios, y asumiendo que su dotación de tierras no supera las 10 hectáreas estandarizadas,⁴ más del 97% de las unidades agropecuarias del país (2.157.000, sobre un total de 2.213.000) corresponde a la agricultura familiar.

1 FAO (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf

2 FAO (2014). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Innovación en la agricultura familiar*. Roma.

3 Ver, por ejemplo, SALCEDO, Salomón y Lya GUZMÁN (editores) (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago de Chile: FAO.

4 La significación económica de las tierras varía según su fertilidad, el entorno ecosistémico, acceso al agua, su cercanía a vías de comunicación y a mercados, etc. El procedimiento de estandarización utilizado aquí se basa en Caballero y Álvarez (1980). Ver coeficientes de estandarización en Anexo 1.

Su presencia masiva y su distribución cuantitativamente dominante a lo largo y ancho del territorio nacional hace necesario que el alcance de las políticas orientadas a su favor sean prácticamente universales (por oposición a focalizadas). Pero esta universalidad no debe dejar pasar el hecho de que, al mismo tiempo, las políticas tienen que ser diferenciadas, dada la heterogénea composición de la AF y de quienes se dedican a ella. Para estos efectos se pueden distinguir tres tipos de agricultura familiar: de subsistencia (AF-S), intermedia (AF-I) y consolidada (AF-C), siguiendo los criterios expuestos en la tabla 1:

TABLA 1
CARACTERÍSTICAS DE LOS TIPOS DE AGRICULTURA FAMILIAR

TIPO DE AF	CARACTERÍSTICAS
AF de subsistencia	Poseen muy pocas tierras (menos de dos hectáreas estandarizadas); mayor orientación al autoconsumo; generalmente sin riego y baja tecnología; incipiente vinculación al mercado; su producción no permite el sostenimiento de la familia. Son más del 87% del total de la agricultura familiar del país. Dentro de esta AF, hay un porcentaje no desdeñable que no accede ni a riego ni a semillas certificadas (subtipo "AF de subsistencia crítica"), mientras que otro sector sí accede a al menos uno de ellos (subtipo "AF de subsistencia no crítica").
AF intermedia	Extensiones entre dos y cinco hectáreas (estandarizadas). Características intermedias entre la AF de subsistencia y la consolidada. Son el 10% del total. También pueden distinguirse dos subtipos: uno que accede a riego y a semillas certificadas (subtipo "AF intermedia con mayor potencial") y otro que no tiene acceso a ellos (subtipo "AF con menor potencial").
AF consolidada	Poseen más tierras (entre 5 y 10 hectáreas estandarizadas); mayor acceso a tecnologías más productivas y a riego; totalmente vinculada al mercado; la actividad agraria generalmente puede sostener a la familia y dejar un excedente de capitalización. Son alrededor del 2% del total.

FUENTE: Eguren y Pintado (2014) (ms.).

Esta clasificación responde a factores como la dotación de activos (tierras y agua, principalmente) y el contexto territorial en que opera la AF, cuya variabilidad y disponibilidad explica y condiciona la predominancia de un tipo de AF o de otro (ver gráfico en Anexo 3).

Como se indica en la tabla 1, la gran mayoría de la AF corresponde al tipo de subsistencia, mientras que, al otro extremo, apenas un 2% a la consolidada. Esta constatación obliga a reconsiderar el tipo de políticas actuales orientadas a la AF, que son más apropiadas al relativamente reducido número de las "consolidadas" y a las "intermedias con mayor potencial". En efecto, las familias de estas unidades agropecuarias dependen económicamente más de la actividad agraria que aquellas "de subsistencia", pues tienen una mejor dotación de recursos y mejor acceso a servicios productivos. En contraposición, las de "subsistencia" están obligadas a complementar sus ingresos con actividades, agrarias o no agrarias, fuera del predio familiar, pues sus escasos activos para la producción agraria no les son suficientes. Mientras que las primeras –AF consolidadas e intermedias con potencial– pueden aprovechar mejor las políticas sectoriales específicamente

agrarias, las segundas requieren con urgencia, además, de políticas multisectoriales (caminos, telecomunicaciones, energía, educación, salud, etc.) y territoriales.

Las políticas en beneficio de la agricultura familiar también tienen que tomar en consideración las diferencias entre las regiones naturales. En general, el agricultor de la costa dispone de agua para riego, accede más fácilmente a servicios públicos y productivos, está más cercano a los mercados, sus costos de transacción son menores y está menos expuesto a eventos climáticos que los agricultores de la sierra y de la selva. A su vez, estas últimas regiones tienen importantes potencialidades (forestación, biodiversidad, turismo, etc.) que, de ser debidamente aprovechadas, beneficiarían a amplios sectores de la población rural. Gran parte de los agricultores de estas dos regiones forman parte de comunidades –campesinas o nativas–; estas instituciones tienen una marcada influencia sobre el comportamiento social y productivo de las familias, por lo que deben ser consideradas y favorecidas por las políticas de apoyo a la AF. Estas, por lo demás, deberían aprovechar, estimular y potenciar el importante capital social que poseen las comunidades.

b) Las políticas implementadas

A pesar de que la presencia de la AF en el Perú es secular, solo en los últimos tres lustros ha ido surgiendo –lentamente, es cierto– la necesidad de ser reconocida y merecedora de políticas públicas de apoyo.

El decimoquinto **Acuerdo Nacional**, “Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición”, no menciona explícitamente a la AF, pero la asume por implicancia al alentar “una producción de alimentos sostenible y diversificada”. De manera más directa, uno de los principales antecedentes de opciones políticas pro agricultura familiar fue la **Estrategia Nacional de Desarrollo Rural** (D. S. N.º 065-2004-PCM), aprobada en setiembre del año 2004.⁵ Lamentablemente, no logró plasmarse plenamente en acciones concretas, entre otras razones por las dificultades de los diferentes ministerios de coordinar entre sí.

Más recientemente, el **Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016** (PESM) del Ministerio de Agricultura hizo un diagnóstico de los principales problemas asociados a la actividad agraria referidos a la pequeña y mediana agricultura: la débil institucionalidad del sector agrario, el bajo nivel productivo y la débil articulación al mercado, la pobreza y el escaso acceso a servicios, y el aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad. En vista de ello, el PESH pone a la AF al centro de la misión del Ministerio de Agricultura (Minagri) en los siguientes términos. La misión de Minagri es:

«Conducir la política nacional agraria, aplicable en todos los niveles de gobierno, generando bienes y servicios de excelencia a los sectores productivos agrarios, con énfasis en la familia campesina y el pequeño productor, promoviendo, en un ambiente sostenible,

5 Ministerio de Agricultura (abril 2012). *Plan estratégico sectorial multianual 2012-2016*. Lima.

el crecimiento y desarrollo competitivo con equidad social e identidad cultura». (Minagri 2012: 68).

Este lugar destacado de la AF es confirmado por los lineamientos de política agraria del Minagri, cuyo objetivo general es “lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de los productores agropecuarios, sobre la base de mayores capacidades y activos más productivos, y con un uso sostenible de los recursos agrarios en el marco de procesos de creciente inclusión social y económica de la población rural”.⁶

También la AF es destacada por la **Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021**, de diciembre del 2013, que coloca, en su primer lineamiento estratégico, el papel prioritario que debe tener la AF en la producción de alimentos.

Pero habría que esperar hasta el 2015 para que el Ejecutivo aprobase, el 19 de junio, una **Estrategia Nacional de Agricultura Familiar** (ENAF, D. S. N.° 009-2015-Minagri). El objetivo general de la ENAF se plantea de la siguiente manera:

«Orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados en los agricultores y agricultoras familiares, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural».

El objetivo destaca, así, cuatro enfoques: intersectorialidad (“integral”), sostenibilidad, inclusión y vinculación al desarrollo.

Finalmente, el 15 de octubre del 2015, el Congreso aprobó la **Ley 30355, de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar**. Esta ley tiene por objeto “establecer las responsabilidades del Estado en la promoción y desarrollo de la AF, a partir del reconocimiento de la AF, así como la importancia de su rol en la seguridad alimentaria, en la conservación de la agrobiodiversidad, en el uso sostenible de los recursos naturales, en la dinamización de las economías locales, en la contribución al empleo rural y la vigencia de las comunidades, mediante la implementación de las políticas de Estado”.

Recién con la aprobación de la ENAF y de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar se pretende orientar de manera ordenada y con objetivos definidos las diferentes acciones que el Minagri ha venido realizando desde hace varios años en apoyo a la AF.⁷ Hasta la actualidad, a pesar de algunos intentos (como el de la reunión de varios programas en uno solo, para formar Agrorural), los diferentes programas han tenido escasa, si alguna, relación entre sí,⁸ lo que ha

6 MINAGRI (2015). *Lineamientos de política agraria*. Lima: Viceministerio de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura y Riego. Presentación en Power Point.

7 Ver Anexo 2.

8 POMAREDA BENEL, Carlos (diciembre 2013). *El sector agrario del Perú: Políticas y limitantes institucionales para su mejor implementación*.

significado pérdidas en eficiencia y en eficacia y en el desaprovechamiento de sinergias potenciales.⁹ Esta descoordinación ha sido aún mayor entre el Minagri y otros ministerios que tienen importante presencia en las áreas rurales, como Transportes y Telecomunicaciones, Educación, Salud, Producción, del Ambiente, Midis y Vivienda. Merece mencionarse también que, por carecer de una tipología de AF, los programas no llegan a adecuarse necesariamente a las necesidades y potencialidades de un universo tan heterogéneo.

Los recientes esfuerzos en el plano normativo mencionados aún no han encontrado, sin embargo, su correspondencia en las asignaciones presupuestales, como se muestra en el hecho de que en años recientes el presupuesto para este sector no ha mejorado.

El apoyo a la AF es importante, además de por las razones dadas en páginas anteriores, porque contribuiría a salvar las brechas de pobreza, culturales y de género.

Brechas de pobreza. En general la pobreza en el país, así como en otros de la región latinoamericana, ha experimentado una significativa reducción, arrastrada por el crecimiento económico de la última década. Sin embargo, la incidencia de la pobreza monetaria de la población rural –en su mayor parte conformada por agricultores familiares– continúa siendo alta (46%), triplicando la urbana (15%) (ver gráfico en Anexo 4). Como es de esperar, hay marcadas diferencias regionales: cerca de las dos terceras partes de la población rural de la sierra (62%), región con el mayor número de agricultores familiares, se mantiene en la pobreza, así como cerca de la mitad en la selva (47%) y más de la tercera parte de la costa (37%). Una política de apoyo a la agricultura familiar contribuiría, sin duda, a reducir la pobreza rural (ver gráfico en Anexo 5).

Brechas culturales. Así como hay diferencias regionales, también las hay entre los diferentes grupos culturales, definidos por la lengua materna. Las lenguas diferentes al castellano tienen presencia sobre todo en las áreas rurales en donde predomina la agricultura familiar; en el Perú, quienes no tienen el castellano como lengua materna, tienen en general menos oportunidades (ver gráfico en Anexo 6).

Brechas de género. La participación de las mujeres en la agricultura no ha sido suficientemente evaluada y valorada. El IV Cenagro muestra que el 30,8% de las UA (692.000) son conducidas por mujeres, un aumento notable respecto a lo registrado por el III Cenagro de 1994, 20,3% (346.000). Además de las tareas productivas, la mujer tiene responsabilidades reproductivas. Ambas –las productivas y sobre todo las reproductivas– suelen no ser retribuidas económicamente, y las mujeres conforman el grueso de los trabajadores “no remunerados” que muestran las estadísticas. Su importancia en el campo no se limita a la agricultura familiar: la agroindustria moderna tiene una marcada preferencia por las mujeres trabajadoras, por su habilidad para cumplir ciertas tareas manuales que requieren una especial pericia. Aquí también hay una brecha de género. En la agroindustria moderna, sus salarios suelen ser inferiores a los de los varones y sus derechos

⁹ En los últimos años el Minagri ha venido realizando varios programas e instrumentos de política agraria orientados a la agricultura familiar. Ver Anexo 2.

en los periodos de embarazo y de lactancia son frecuentemente violentados.¹⁰ En las unidades familiares encabezadas por hombres, generalmente la mujer es una trabajadora no remunerada.

Uno de los pocos estudios realizados en el Perú sobre las brechas de género en la agricultura confirma la hipótesis de que “la reducción de las brechas de género en los factores que inciden en la productividad laboral de las mujeres y en sus emprendimientos productivos, puede incrementar de manera sustantiva el ingreso del país”, y concluye que “la brecha de productividad entre hombres y mujeres se puede acortar en prácticamente 88% con el control de los factores que inciden en la productividad laboral”.¹¹ Estas conclusiones guardan gran similitud con la situación de otros países del mundo en desarrollo.¹²

2. OPCIONES DE POLÍTICA

A partir del diagnóstico de la situación de la AF y la SA y de las políticas que se han venido aplicando, es necesario un mejor encausamiento de dichas políticas con elementos nuevos y renovadores, cuya incorporación y avance es aún parcial. En el periodo 2016-2021 las políticas de apoyo a la AF y la SA deberían ampliar y profundizar enfoques y criterios innovadores para el diseño y el establecimiento de medidas de promoción y desarrollo coherentes e integrales. Entre los enfoques y criterios relevantes para las políticas para la AF, cabe destacar a los siguientes:

- Territorialidad: La visión tradicional urbano-rural dificulta una adecuada aproximación a la realidad en que se desenvuelven los actores y procesos de la AF. Similarmente, la categorización del agricultor familiar a partir de una sola actividad productiva específica (la agraria) es insuficiente.¹³ Resulta necesario, pues, un enfoque de desarrollo integrador que se base en lo territorial, entendido no meramente como área física o económica, sino como un espacio con identidad y que articula diversas dimensiones: económicas, sociales, culturales, ecológicas e institucionales, entre otras relevantes.¹⁴
- Intersectorialidad: La complejidad de las condiciones y los procesos que encara la AF exige respuestas de políticas que requieren coordinación y articulación entre sectores relevantes, que refuercen y complementen sus intervenciones, evitando acciones aisladas y excluyentes.¹⁵

10 Ver de RUIZ BRAVO, Patricia. *Caso del Perú*. En Soto, Baquero y Emilio Klein (coordinadores). *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas*. Tomo 2. Santiago de Chile: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-as122s.pdf>. También MÁLAGA SABOGAL, Ximena y Eduardo PACHECO RIQUELME (2009). *Condiciones laborales. El papel de la mujer en la agroindustria iqueña*. Plades. Disponible en: <http://bit.ly/1NjBcsP>; CALISAYA A., Miguel y Karim FLORES M. (2006). *La agroexportación no tradicional en el país de las maravillas*. Lima: Asociación Aurora Vivar. Disponible en: <http://bit.ly/1QguV7k>

11 TELLO, Mario D. (2015). *Cerrando brechas de género en el campo: limitantes de la productividad laboral de mujeres emprendedoras agropecuarias en el Perú. Un análisis regional*. Lima: INEI-Manuela Ramos-Cisepa.

12 Ver FAO (2011). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura*. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf>

13 ALBANESI, Roxana y Graciela, PREDA (2007). *El enfoque territorial como propuesta de intervención para el desarrollo. Reflexiones desde una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires.

14 SCHEJTMAN, Alexander y Julio A. BERDEGUÉ (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago: Rimisp. Vale mencionar que en diferentes documentos del Minagri se van incorporando estas perspectivas –territorialidad, intersectorialidad, interculturalidad–, aunque aún sin asumir todas sus implicancias. Ver, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar.

15 Sobre la necesidad que las políticas intersectoriales tienen que tener en cuenta el territorio ver: BERDEGUÉ, Julio; Javier ESCOBAL y Anthony BEBBINGTON (2015). «Explicando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones». En *Growth, Poverty and Inequality in Sub-National Development: Learning from Latin America's Territories*. World Development. Disponible en: <http://bit.ly/222bgvL>

- Interculturalidad: El reconocimiento y respeto a la diversidad cultural en que se desenvuelve la AF es un elemento fundamental para el diseño y la aplicación de mejores políticas de apoyo y promoción.
- Diversidad y heterogeneidad: El universo de la AF es complejo, con tipos y subtipos que reflejan sus diferentes entornos, condiciones, problemáticas, capacidades y potencialidades, a los que deben adecuarse las políticas.
- Descentralización: Es imprescindible que las políticas para la AF involucren de manera coordinada y complementaria a los tres niveles de gobierno: nacional regional y local.
- Participación: Para lograr legitimidad y efectividad es necesaria la participación de las organizaciones representativas de la AF en la definición de las políticas orientadas a su promoción y desarrollo.
- Género: Cabe reconocer el rol clave que juega la mujer en la AF y la necesidad de establecer políticas diferenciadas que atiendan su problemática particular.
- Enfoque de derechos: Debe ponerse en el centro de las políticas a las personas y su bienestar, reconociendo al agricultor familiar como sujeto de derechos que deben protegerse y promoverse.

De igual forma, las políticas de apoyo a la AF deben incorporar en su diseño y ejecución consideraciones transversales, cuya importancia se evidencia en el diagnóstico del sector:

- Cambio climático: El progreso de la SA y la AF en el Perú se ve complicado por una geografía y un clima complejos que generan escenarios de alta vulnerabilidad.¹⁶ Esta vulnerabilidad climática se expresa en diversos aspectos vinculados a la AF y la SA; estimándose que más del 80% de la producción de los ocho principales cultivos alimentarios en el Perú es críticamente vulnerable a episodios de sequía.¹⁷
- Multiactividad: Para asegurar su subsistencia, la AF realiza, además de la actividad agraria, otras, incluyendo actividades artesanales y turísticas, lo cual obliga a las políticas a trascender una visión centrada exclusivamente en la actividad agropecuaria en favor de una visión más amplia e integradora.¹⁸
- Universalidad: La AF incluye casi el 98% de las unidades agrarias.¹⁹ De igual forma, se estima que más del 80% de la población económicamente activa en actividades agropecuarias pertenece a dicho sector, conformando un universo de 3,1 millones de agricultores familiares. Estas cifras evidencian que las políticas de apoyo no pueden asumir a la AF como un sector menor y focalizado. Por el contrario, dada su presencia generalizada en el ámbito rural, se requieren políticas de carácter masivo y amplio alcance.
- Articulación público-privada: Las necesidades de la AF no pueden ser cubiertas exclusivamente con la intervención y los recursos estatales. En rubros clave como el cierre del déficit

16 MINISTERIO DEL AMBIENTE (2010). *El Perú y el cambio climático. Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010*. Lima: Minam. Las características de vulnerabilidad frente al cambio climático que presenta el territorio peruano son: zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación, y ecosistemas montañosos frágiles.

17 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2009). *Asuntos clave relacionados al sector agricultura y el cambio climático*. Lima: PNUD.

18 Existen muchos estudios que confirman este hecho; recientemente, el de WEBB, Richard; Nelson TORRES, Giovanni BONFIGLIO y Miguel SANTILLANA (2011). «Políticas de desarrollo rural». En *Economía y Sociedad 77*. Lima. Lo confirma la información del IV Cenagro.

19 EGUREN, Fernando y Miguel PINTADO (2005). *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*. Lima: Cepes.

de infraestructura rural, la ampliación en el acceso al crédito y del soporte técnico a los agricultores campesinos, resulta esencial la combinación y coordinación de esfuerzos y recursos entre los sectores público y privado.

- Educación: La nueva mirada de lo rural desde el desarrollo territorial involucra como elemento clave el tema de la educación y las brechas que subsisten entre lo rural y lo urbano, particularmente en acceso, permanencia y calidad. El Proyecto Educativo Nacional al 2021 reconoce la necesidad de una gestión descentralizada, que priorice el fortalecimiento de la educación rural, y que la articule integralmente con la lucha contra la pobreza y el desarrollo territorial.²⁰

Este conjunto de enfoques y elementos transversales plantean un nuevo marco para las políticas en el periodo 2016–2021 como alternativo al mantenimiento de esquemas y visiones tradicionales que asumen lo urbano y lo rural como separados y opuestos, centrado en una visión limitada a lo económico y que asume a la AF como un sector minoritario.

CUADRO 1 COMPARACIÓN DE OPCIONES DE POLÍTICAS

ENFOQUES INNOVADORES, CRITERIOS Y CONSIDERACIONES TRANSVERSALES	ESQUEMA TRADICIONAL
• Territorialidad	• Visión del territorio limitada a las dimensiones geográfica y económica.
• Intersectorialidad	• Roles y acciones disociadas entre sectores del Gobierno.
• Interculturalidad	• Visión monocultural que no identifica ni valoriza el bagaje cultural diverso del agricultor familiar.
• Diversidad y heterogeneidad	• No se reconoce la diversidad y complejidad que caracteriza a la AF.
• Descentralización	• Visión centralizada de la gestión de las políticas públicas, subordinando las dimensiones regionales y locales.
• Participación	• No se cuenta con una verdadera visión inclusiva y participativa hacia la AF más allá de las prácticas formales.
• Enfoque de género	• No se incorpora en el diseño y aplicación de políticas un efectivo enfoque de género que reconozca la particular temática de la mujer rural, así como las barreras, desventajas y relaciones asimétricas que tiene que enfrentar.
• Enfoque de derechos	• No se percibe al agricultor familiar como sujeto de derechos que el Estado debe garantizar y resguardar.

20 IPEBA (2011). *Ruralidad y escuela. Apuntes para la acreditación de instituciones educativas en áreas rurales*. Lima.

Análisis y escenarios de las opciones de políticas

La adopción de un nuevo marco o, por el contrario, el mantenimiento de uno basado en percepciones y criterios desfasados e insuficientes, constituye un elemento crucial para establecer políticas más integrales y coherentes para la AF o, en su defecto, mantener opciones tradicionales cuyo alcance e impacto es limitado e insuficiente. Construimos, de esta forma, diversos escenarios para el periodo 2016-2021, a partir de las posibles combinaciones de políticas. Siendo los enfoques de territorialidad e intersectorialidad centrales para el desarrollo de los espacios rurales, se plantean a continuación cuatro posibles escenarios según se adopten o no dichos enfoques como componentes centrales de las políticas para la AF.

CUADRO 2
ESCENARIOS POSIBLES PARA LAS OPCIONES DE POLÍTICAS
PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA,
2016-2021



En este abanico de opciones de políticas para la AF y la SA, en el escenario deseable (A) existe una adopción y aplicación sistemática y coherente de los enfoques de intersectorialidad y territorialidad. En dicho escenario se refuerza y potencia el alcance e impacto de las políticas, contribuyendo a su equidad y sostenibilidad. Por el contrario, en los escenarios (B) y (C) la aplicación parcial e incompleta de uno u otro enfoque conduce al establecimiento de políticas que, si bien tienen algún impacto positivo en la AF y la SA, dicho impacto es menor respecto al escenario (A), adoleciendo, además, de problemas de inclusión, equidad y sostenibilidad. En algunos casos, se potencia económicamente a la AF, beneficiando a los agricultores familiares, pero no se logran incorporar o se ignoran elementos culturales, sociales y ambientales que son esenciales para

la preservación y el fortalecimiento de la AF dentro de un esquema de desarrollo territorial. En otros escenarios sí se reconoce y adopta una visión integral del desarrollo de la AF vinculado a la territorialidad pero, en ausencia de una adecuada articulación entre los distintos niveles y sectores del Estado, el efecto de las políticas es menor.

En el escenario más negativo (D), persisten conceptos y enfoques obsoletos y distantes de la realidad de la AF. El diseño y la aplicación de las políticas públicas no reconocen la central importancia de la territorialidad como elemento integrador y articulador, y tampoco reconocen al agricultor familiar como un actor multidimensional, cuyos intereses y necesidades trascienden la dimensión meramente económico-productiva. Asimismo, las políticas plasmadas en este escenario adolecen de adecuada articulación y coordinación entre niveles y sectores del Estado, lo que recorta dramáticamente los beneficios que podrían generarse, e incluso podría llevar a situaciones donde dichas políticas conduzcan a resultados contraproducentes.

Costos y beneficios de las opciones de política

Aunque no hay información referencial suficiente respecto al impacto de las opciones de políticas, tanto en lo económico como en la dimensión social es esperable que la aplicación plena de los enfoques de multisectorialidad y territorialidad en las políticas pro AF y SA generen sustanciales ventajas y beneficios. En lo referente a los costos, la información histórica existente respecto a la asignación de recursos públicos para la AF y la SA es insuficiente, fragmentaria y meramente referencial.

Entre las ventajas y los beneficios generados pueden mencionarse, entre otros, la reivindicación y reafirmación de la identidad del agricultor familiar; la disminución de las brechas económicas y sociales entre los ámbitos urbano y rural y entre las regiones; el desarrollo de las regiones de economías predominantemente agrícola y rural; el acceso a economías de escala y de ámbito en las políticas para la AF y la SA; el fortalecimiento de la sostenibilidad de dichas políticas; la articulación del agricultor familiar a un proceso integral de desarrollo de sus capacidades y facultades; el fortalecimiento de la adaptación y resiliencia de la AF y la SA frente al cambio climático y sus secuelas; el avance de la igualdad y equidad de género en el ámbito rural; y la preservación y difusión de saberes y conocimientos ancestrales.

En lo referente a los costos económicos del fortalecimiento y la expansión de las políticas para la AF y la SA, puede emplearse como base y de manera puramente referencial las asignaciones actuales a diversos rubros y programas estratégicos en el Presupuesto Público del 2015, los cuales tienen algún grado de vinculación significativa con la SA y la AF. Dichas asignaciones ascendieron aproximadamente a un acumulado de S/. 17 mil quinientos millones, equivalente al 13,4% del Presupuesto Institucional de Apertura, o aproximadamente al 3% del PBI (ver tabla en Anexo 7).

Una propuesta de política para la AF y la SA en el periodo 2016-2021 debería considerar, al menos referencialmente, el compromiso de un significativo incremento en dichos recursos, los cuales deberían gradualmente elevarse hasta alcanzar un aproximado de S/. 40 mil millones al 2021 en

el Presupuesto Institucional de Apertura de dicho año, o el equivalente al 4,5% del PBI estimado al 2021,²¹ un aumento cercano al 128% con respecto al nivel actual de asignación presupuestal.

Es importante señalar que no todos los programas identificados están específicamente o exclusivamente enfocados en la SA, la AF o el desarrollo rural. Por el contrario, muchas de las categorías presupuestales identificadas, como el Programa Articulado Nacional o el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, actúan de manera significativa en el ámbito urbano y sobre sectores no necesariamente pertenecientes a la SA y la AF. No obstante, las categorías presupuestales consideradas sí tienen vinculación importante, directa o indirectamente, con la SA y la AF, el desarrollo local y el bienestar y estabilidad del agricultor familiar.

Asimismo, la identificación de determinados programas que específicamente atienden a la AF y la SA no refleja un verdadero enfoque de multisectorialidad en las políticas públicas. Un verdadero enfoque multisectorial implica una visión transversal y de continuidad en la asignación y uso de recursos, donde los diversos niveles y sectores del Estado relacionados a la AF y la SA operan bajo criterios de universalidad e integralidad, identificando y fortaleciendo las articulaciones entre sus actividades. Esto es particularmente válido para políticas y programas que pueden tener un sesgo hacia el ámbito urbano pero que también deberían tener un direccionamiento hacia lo rural, tales como los de empleo e inserción al mercado laboral, o inversión en ciencia y tecnología.

Los esfuerzos dirigidos hacia la atención y reducción de las brechas y asimetrías de género resultan clave. Con un sentido de auténtica transversalidad, los diversos programas y líneas presupuestales que atienden a la AF deben incorporar integralmente una lectura y enfoque de género. Pero además, temas críticos como la violencia familiar y sexual en las zonas rurales tienen que ser abordados directa y centralmente.²² En particular, debe reforzarse el Programa Nacional contra la Violencia Familiar, el cual se refleja presupuestalmente en la categoría "Lucha contra la Violencia Familiar", e incorpora la Estrategia de Prevención, Atención y Protección frente a la Violencia Familiar y Sexual en las Zonas Rurales.²³

3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

El Estado es el primer responsable de atender a la SA y a los principales productores de alimentos, los agricultores familiares. Dado el carácter inherentemente sectorial que deben tener tanto las políticas de la seguridad alimentaria como las de promoción de la AF, es importante que las diferentes agencias estatales asuman responsabilidades y den cuenta de ellas. En la Ley de Seguridad

21 Asumiendo que el crecimiento nominal del producto bruto interno, medido en soles corrientes, hasta el año 2018 alcanza las proyecciones establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual Revisado 2016-2018 del Ministerio de Economía y Finanzas, y para el periodo 2019-2021 el PBI crece a una tasa nominal anual equivalente al promedio del periodo 2015-2018, estimada en 6,6%.

22 De acuerdo a la Endes 2014, el 71% de las mujeres rurales ha sufrido algún tipo de violencia por parte de su esposo o compañero.

23 La Estrategia apunta a acercar los servicios integrales de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual a la población rural, fortaleciendo la gestión local, la capacidad organizativa de las comunidades rurales y generando mecanismos acordes a las características particulares de cada zona.

Alimentaria y Nutricional, aprobada por el Congreso en noviembre del 2015 pero que, a la fecha, aún espera la firma del presidente, se crea una arquitectura institucional que define responsabilidades en los distintos niveles de gobierno. De igual forma, debería precisarse en el reglamento de la recientemente aprobada (octubre del 2015) Ley para la Promoción de la Agricultura Familiar, las instancias del Estado que asumirían responsabilidades específicas.

En documentos oficiales recientes, entre los que destacan la ya mencionada Estrategia Nacional de Agricultura Familiar y la Ley de Promoción de la Agricultura Familiar, hay una relación importante de lineamientos de políticas y de acciones dirigidas a ese sector de productores. Esta documentación es de obligada consulta para las organizaciones que pretenden asumir la conducción del Estado en julio del 2016. En este documento lo que se pretende es plantear una relación corta de lineamientos y acciones prioritarias.

El enfoque multisectorial supone que estas acciones deben realizarse en coordinación entre sí, como parte de una intervención general, sostenida y articulada, que responda a una visión integral del desarrollo territorial, y no de modo aislado. Por ejemplo, en una misma zona deberían converger inversiones en riego, el programa de vías rurales, de telecomunicaciones, crédito, asistencia técnica, etc., lo cual generaría importantes sinergias. Al mismo tiempo, debería mantenerse una estrecha relación entre los diferentes niveles de gobierno.

A continuación, se han identificado 10 ejes o áreas concretas de intervención que, por su rol y articulación, resultan esenciales para las políticas de SA y AF. Es importante señalar que estas 10 áreas no están estancas o aisladas, sino que se vinculan y articulan unas con otras y, de igual manera, las políticas que operan sobre ellas se combinan y refuerzan generando sinergias y economías de escala.

Pero las opciones de políticas para la SA y la AF no se agotan con estos 10 ejes, aun cuando sean prioritarios. Por el contrario, hay una diversidad de sectores vinculados a la SA y la AF, directa o indirectamente, que también tienen un papel que jugar, tales como salud, educación o saneamiento rural. En particular, los programas sociales que alcanzan al ámbito rural –como “Juntos” o “Pensión 65” – cumplen un rol fundamental, siendo prioritario que en los próximos años dichos programas sean orientados hacia el desarrollo productivo y la sostenibilidad de las economías rurales.

a) Diagnóstico y objetivos

Para cada uno de los 10 ejes se ha definido un breve paquete de objetivos, acciones y metas específicas de corto, mediano y largo plazo. Cabe reiterar que estos ejes no son elementos aislados dentro del universo de la AF, sino que se articulan e interactúan entre sí. En consecuencia, el alcance de los objetivos en un eje específico también tendrá impacto en otros ejes, facilitando su consecución; por ejemplo, un mayor avance en el eje de titulación debería tener un impacto positivo sobre el acceso al financiamiento. Asimismo, el enfoque de género es aplicado con carácter transversal sobre los 10 ejes que han sido definidos.

EJE	DIAGNÓSTICO	OBJETIVOS
Asistencia técnica	El rendimiento promedio de la mayor parte de los cultivos en el Perú son bajos, en buena medida por falta de asistencia técnica a la AF. Según el IV Cenagro, menos del 10% de las unidades agropecuarias la recibieron. Al mismo tiempo, los agricultores familiares tienen detallados conocimientos de las condiciones ecológicas de pequeños espacios y una larga historia de adaptación a eventos climáticos extremos.	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliar el porcentaje de agricultores familiares que reciben asistencia técnica hasta alcanzar un 40% en el quinquenio. – Ofrecer una asistencia técnica apropiada a la AF, orientada a incrementar la producción de alimentos saludables, tomando en cuenta su heterogeneidad y sus conocimientos empíricos acumulados. – Impulsar un sistema de asistencia técnica y de gestión del conocimiento, vinculando a los diferentes actores involucrados.
Acceso a crédito	La falta de acceso a crédito es una de las principales barreras que encara la AF, imponiéndole sobrecostos e ineficiencias. Acorde al IV Cenagro, menos del 9% del total de productores agropecuarios accedían a crédito. Entre las principales barreras para acceder al crédito figuraban los intereses elevados, las dificultades para presentar garantías y los trámites burocráticos.	<ul style="list-style-type: none"> – Ampliar el acceso al crédito de la AF, mejorando sus condiciones y rebajando sus costos, de tal forma que dicho crédito sea adecuado, oportuno y suficiente.
Asociatividad	En los últimos años se han dado normas de promoción de la asociatividad, pero con un impacto limitado, debido a un impreciso conocimiento de los legisladores de las condiciones concretas necesarias para que los agricultores familiares efectivamente acepten la asociación. Sin embargo, existe una interesante experiencia de varios años de cooperativas, sobre todo en el sector cafetalero. Las comunidades campesinas y nativas –que sumadas pueden ser alrededor de 8.000– también son asociaciones. Podrían beneficiarse de medidas que estimulen su funcionamiento también como asociaciones económicas.	<ul style="list-style-type: none"> – Tener al 2021 una estructura legal-administrativa que reconozca y promueva los plenos derechos de las comunidades campesinas y nativas, cooperativas y asociaciones de productores agrarios, incluyendo el acceso y control de los RR. NN. existentes en sus territorios. – Contar con un adecuado sistema de estímulos que promueva la asociatividad de los agricultores familiares.
Titulación	El proceso de saneamiento y titulación de las tierras agrícolas ha estado marcado, por un lado, por retrasos y obstrucciones de carácter institucional-administrativo y, por otro lado, por sesgos de naturaleza ideológica que cuestionan y amenazan a la propiedad comunal. Según los datos del Cenagro 2012, menos del 30% de parcelas individuales existentes tendrían una condición legal saneada. En lo referente a la propiedad comunal, de acuerdo a cifras del Cofropi, al año 2010 apenas una de cada tres comunidades campesinas y una de cada 10 comunidades nativas podía acreditar fehacientemente sus derechos. Asimismo, hay contradicciones y diferencias entre las distintas entidades estatales (Minagri, Sunarp, Cofropi) respecto al universo de predios individuales y comunales titulados y pendientes de titulación, reflejando la ausencia de adecuada articulación y coordinación.	<ul style="list-style-type: none"> – Completar al 2021 el saneamiento legal y titulación, tanto de comunidades campesinas y nativas como de agricultores familiares (no comuneros). – Debe observarse particularmente el derecho de las mujeres a la titulación.
Riego	Una parte limitada de las unidades agropecuarias utilizan el riego; la mayoría dependen de las lluvias y están sujetas a la incertidumbre y a solo una cosecha al año. Ello afecta sobre todo a la mayor parte de AF de la sierra. Las mayores inversiones en riego están en la costa. El programa “Mi Riego” se ejecuta en la sierra, por encima de los 1.000 msnm. No hay programas significativos de apoyo de riego en microcuencas; ²⁴ de haberlos, beneficiaría a la AF de subsistencia e intermedia, reduciendo su vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> – Continuar con el programa “Mi Riego”, ampliarlo y reforzar el apoyo institucional (junta de usuarios, regulaciones comunales). – Desarrollar un amplio programa de infraestructura de riego en microcuencas. – Formalizar y proteger los derechos de acceso al agua de campesinos y comunidades. – Mejorar la representación y el nivel de participación de las mujeres rurales.

24 Las microcuencas son zonas captadoras de agua, indispensables para la cosecha de este recurso natural. Deben ser percibidas, como anota Manuel Glave (2003), de una manera integral y sistémica, “como un sistema global en el que los aspectos naturales, económicos, tecnológicos, sociales, culturales y políticos se encuentran relacionados internamente”. Ver «Introducción al tema: Aspectos económicos y de financiamiento de microcuencas». En Foro Electrónico: Gestión integral de microcuencas andinas. http://www.condesan.org/e-foros/asocam/MGlave_1_gjima.htm

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD ALIMENTARIA: AGRICULTURA FAMILIAR

EJE	DIAGNÓSTICO	OBJETIVOS
Forestación en la sierra	Existe un importante potencial forestal en la sierra, cuya extensión estimada varía de entre 2,5 a 10 millones de hectáreas. ²⁵ La mayor parte de estas tierras pertenecen a las comunidades campesinas.	<ul style="list-style-type: none"> – Forestar áreas aptas en la sierra, con fines comerciales y ambientales, en extensiones significativamente mayores que las existentes en la actualidad, con la finalidad de mejorar sustancialmente las condiciones económicas de la agricultura familiar comunal y reducir la erosión del suelo.
Vialidad y telecomunicaciones	La conexión es un elemento fundamental en la discusión de las políticas de desarrollo rural. Existen claros vínculos entre la conectividad, la productividad medida en términos de ingreso y, por extensión, el desarrollo económico y social en las zonas rurales. ²⁶ Pese a los avances en ampliar y mejorar la cobertura vial y de telecomunicaciones, aún se está lejos de alcanzar un nivel satisfactorio de articulación de las zonas rurales con el resto del país. Es necesario mantener el impulso de la inversión pública en dichos sectores, y en particular ampliar los recursos para mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura.	<ul style="list-style-type: none"> – Reforzar y ampliar la inversión pública y público-privada en infraestructura vial y de telecomunicaciones, priorizando áreas de difícil acceso. – Ampliar y garantizar los recursos para el mantenimiento y rehabilitación, con particular énfasis en infraestructura vial. – Articular los planes de desarrollo de infraestructura vial y de telecomunicaciones por niveles y sectores, con un enfoque de territorialidad.
Relación entre los tres niveles del Estado	Actualmente, salvo en algunos casos, la relación de coordinación y complementariedad entre el Gobierno central y los subregionales es escasa y sin liderazgo. Las estrategias nacionales no llegan a cumplir su papel orientador de las políticas subnacionales. Además, como muchas otras áreas de los Gobiernos regionales y municipales, las agencias agrarias suelen tener insuficientes recursos humanos y financieros.	<ul style="list-style-type: none"> – Revisar que el marco legal existente que sea pertinente en relación a la AF, a fin de asegurar armonía y complementariedad. – Alinear las políticas y de las actividades de apoyo a la agricultura familiar de todos los niveles de gobiernos con la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar y su Plan de Acción. – La AF está claramente ubicada dentro de los planes al nivel de Gobierno central que sean pertinentes, con asignación presupuestal. – La AF está claramente ubicada dentro de los planes de desarrollo subregionales.
Participación	La participación de organizaciones de la agricultura familiar en la discusión y orientación de las políticas agrarias es esporádica y asistemática. No hay canales activos formalizados. En otros países existen espacios exclusivos de participación de la agricultura familiar. ²⁷	<ul style="list-style-type: none"> – Consolidar o crear, allí donde sea necesario, espacios institucionales de participación de la AF organizada con las instituciones públicas, con el fin de contribuir a que las políticas agrarias respondan mejor a las necesidades de la AF y tengan mayor legitimidad y sean más inclusivas. – Reactivar el Consejo Nacional de Coordinación Agraria (Conaca) – Promover y mejorar los mecanismos existentes que garanticen la participación de las mujeres rurales.
Presupuesto	La asignación de recursos para la AF y la SA adolece no solo de un problema de insuficiencia, sino también de dispersión, pues dichos recursos se encuentran fragmentados en una diversidad de líneas y programas presupuestales, lo que genera ineficiencias y duplicidades y hace extremadamente difícil la generación de sinergias, la coordinación de esfuerzos, el seguimiento a procesos y la evaluación de impactos.	<ul style="list-style-type: none"> – Racionalizar y consolidar el manejo presupuestal enfocado hacia la SA y la AF, estableciendo un esquema ágil, eficiente y transparente de gestión presupuestal que se refleje en el impacto del apoyo estatal hacia estos sectores prioritarios.

25 La extensión de las áreas forestables en la sierra varía mucho según la fuente. Un informe de la FAO-Banco Mundial (2007) la estima en 2 a 7,5 millones de hectáreas (Perú: *Evaluación del potencial de consorcios para la reforestación en la sierra peruana*. Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial). Disponible en: <http://bit.ly/1QCGe9Y>; Muñoz (2014), directora general Forestal y de Fauna Silvestre del Minagri, lo hace en 10 millones. MUÑOZ D., Fabiola (2014). *Presente y futuro del sector forestal peruano: el caso de las concesiones y las plantaciones forestales*. Lima: Minagri. Presentación Power Point. Disponible en: <http://bit.ly/1QS071M>. El mencionado informe de la FAO-Banco Mundial afirma que “las plantaciones forestales en la sierra son poco rentables desde el punto de vista financiero; pero sí lo son desde el punto de vista económico y de los beneficios sociales y ambientales asociados” (pág. 1). En cuanto a la reforestación en sistemas agrosilvopastoriles, el informe señala que “puede jugar un rol clave para aliviar la pobreza rural y para proteger el medio ambiente” (pág. 2). En comparación, en el 2011 el área de plantaciones forestales en Chile era de 2,872 millones de hectáreas, equivalentes al 17,2% del total de bosques de Chile. Fuente: <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/plantaciones-forestales/>

26 WEBB, Richard (2013). *Conexión y despegue rural*. Lima: Instituto del Perú.

27 La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF) es un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región. Funciona desde el 2004 con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar.

4. OBSTÁCULOS Y RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SELECCIONADAS

Una propuesta de política para la SA y la AF no puede ignorar las dificultades y barreras que se presentan en el diseño e implementación de tales políticas en el Estado peruano. Estas barreras y dificultades no son necesariamente exclusivas de las políticas de desarrollo rural y fortalecimiento de la SA y la AF, sino que, por el contrario, son mayormente de naturaleza transversal y endémica a las políticas del Estado peruano. En ese sentido, es importante considerar las recomendaciones que son relevantes para superar barreras y obstáculos al establecimiento adecuado de las políticas propuestas para la SA y la AF:

EJE	OBSTÁCULOS	RECOMENDACIONES
Asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento y subvaloración, por los oferentes de asistencia técnica, de los conocimientos de la AF - Escaso conocimiento de las condiciones de producción de la AF - Indefinición del papel del Estado y del mercado en esta materia - Escasos recursos financieros - Escasa o ninguna relación entre distintos oferentes de asistencia técnica 	<ul style="list-style-type: none"> - El Minagri debe asumir el papel de liderazgo en asegurar la ampliación del servicio de asistencia técnica dirigida a la agricultura familiar y en la formación de un sistema de asistencia técnica. - El Minagri debe convocar o articular a las entidades de la sociedad civil, las ONG, universidades y los institutos que producen, sistematizan, difunden y ponen en práctica conocimientos. El flujo de conocimientos entre quienes dan asistencia técnica y quienes la reciben debe ser en doble sentido, con criterio de horizontalidad, acorde a un enfoque de multiculturalidad. - Asumir perspectiva de género, con particular énfasis en la atención a los factores que explican las brechas de productividad existentes entre productores y productoras de la agricultura familiar. - Considerar la comunidad, y no las familias individualmente, como el espacio de generación y circulación de conocimientos.
Acceso a crédito	<ul style="list-style-type: none"> - Persiste una visión economicista y centrada en el negocio; que ve a la AF como una actividad precaria de alto riesgo. - Persiste una visión sesgada del crédito dirigido exclusivamente hacia actividades agropecuarias, ignorándose la realidad multidimensional de la economía del agricultor familiar. - Se mantiene un acceso desigual e individualista al financiamiento; profundizándose las brechas al interior de la AF entre los sectores más solventes y articulados al mercado y los más excluidos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular a las entidades financieras nacionales, como el Banco de la Nación o Agrobanco, con las instituciones financieras locales, así como otras entidades, como las ONG o empresas (proveedores, acopiadores, molinos, desmotadoras, etc.), que proveen de crédito al agricultor familiar. - Dar un rol protagónico al sector de microfinanzas rurales, fomentando su presencia y alcance en el ámbito rural, desarrollando y fortaleciendo su simbiosis y complementariedad con el Banco de la Nación y Agrobanco. - Desarrollar y fortalecer mecanismos específicos para empoderamiento y acceso al crédito de las mujeres productoras, incluyendo a través de participación en programas de microcréditos para emprendimientos productivos articulados a programas sociales (Juntos).

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD ALIMENTARIA: AGRICULTURA FAMILIAR

EJE	OBSTÁCULOS	RECOMENDACIONES
Asociatividad	<ul style="list-style-type: none"> – Hay insuficiente conocimiento de los decisores de política del funcionamiento de la agricultura familiar, de los contextos en los que actúa y de las condiciones necesarias para estimular efectivamente la asociatividad. – Existe una visión negativa y condescendiente de las comunidades campesinas y nativas, percibidas como organismos estancos y obsoletos con escasa potencialidad y proyección. 	<ul style="list-style-type: none"> – Racionalizar y actualizar el marco legal y tributario específico para las cooperativas y asociaciones de productores. – Fomentar la expansión de las asociaciones de mujeres productoras rurales, tanto en actividades agropecuarias como asociadas y derivadas (artesanales, comerciales, entre otras).
Titulación	<ul style="list-style-type: none"> – Se impone una visión de titulación individual de las tierras de comunidades, centrada en lo económico, que ignora las dimensiones históricas, sociales, culturales y ambientales que sustentan la propiedad comunal. – Se carece de un adecuado ordenamiento legal-administrativo entre las distintas entidades involucradas en el proceso de titularización. 	<ul style="list-style-type: none"> – Priorizar la problemática de titulación de las comunidades campesinas y nativas, lo que debe incluir el establecimiento de un catastro nacional. – Establecer como un objetivo central ampliar la titulación de las mujeres productoras de la agricultura familiar.
Riego	<ul style="list-style-type: none"> – Se tiene una visión exclusivamente “ingenieril” de los proyectos de irrigación. – Hay dificultades para organizar la participación de los beneficiarios. – Se brinda insuficiente información a los potenciales beneficiarios de las ventajas del riego y también de las técnicas de gestión –distribución, mantenimiento, etc.– de una irrigación. – Escasean proyectistas en el ámbito local. – Existe escasa relación entre Gobierno central y los subnacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reforzar el papel rector de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). – Fomentar la participación de los beneficiarios en las diferentes etapas de la realización de obras de irrigación, desde el diseño. – Reforzar el apoyo institucional en el programa “Mi Riego” para asegurar una gestión sostenible del agua por los beneficiarios (junta de usuarios, regulaciones comunales y otras). – Estrechar relación con los gobiernos municipales, que tienen a su cargo la promoción del desarrollo rural sostenible. – Coordinar con otros sectores en la búsqueda de sinergias (transportes, etc.) y mejor acceso a mercados. – Dar asistencia técnica agronómica e hídrica. – Garantizar y promover la participación de las mujeres rurales en las organizaciones de usuarios del agua.
Forestación en la sierra	<ul style="list-style-type: none"> – Existe escaso conocimiento del potencial forestal de la sierra. – Faltan actores promotores de la forestación. – La desconfianza es recíproca entre las potenciales partes interesadas, particularmente entre los inversionistas y las comunidades. – Falta una visión de la forestación en la que confluyan y se armonicen elementos económicos, sociales, culturales y ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborar un programa de forestación masiva en la sierra con fines comerciales y ambientales. – Realizar estudios para conocer el potencial real forestal en la sierra, tanto con fines comerciales como ambientales. – Diseñar empresas <i>joint venture</i> para la explotación forestal. – Involucrar a los Gobiernos regionales, municipales y comunales en las diferentes fases de elaboración.

EJE	OBSTÁCULOS	RECOMENDACIONES
Vialidad y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Hay una visión centralizada y restrictiva del desarrollo de infraestructura, sin vincularla a un esquema de desarrollo territorial integral. - Existe restricción/disminución de los recursos públicos necesarios, particularmente para labores de mantenimiento/rehabilitación. - No se considera e incorporan adecuadamente en el planeamiento el impacto de fenómenos como el cambio climático y sus secuelas, particularmente sobre la infraestructura vial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los Gobiernos nacionales, regionales y municipales elaboran y ejecutan conjuntamente un plan multianual de desarrollo y mantenimiento de infraestructura vial y de telecomunicaciones. - Los planes de desarrollo y mantenimiento son elaborados en diálogo con las organizaciones representativas de la sociedad rural. - Potenciar el rol de mecanismos de articulación de la participación privada, como el Proyecto Perú, el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (Fitel), y el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (Fonie).
Participación	<ul style="list-style-type: none"> - Hay resistencia del Estado a fortalecer espacios formales de diálogo con la sociedad civil organizada. - Existe pasividad de las propias organizaciones de productores para exigir dicha reactivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reactivar el Consejo Nacional de Concertación Agraria (Conaca), que fue creado por D.S. 041-2002-AG, actualizando su composición y sus funciones. - Reactivar los Consejos Regionales de Concertación Agraria (Corecas). - Comprometer al nuevo gobierno a cumplir con los acuerdos logrados con las organizaciones agrarias en el periodo preelectoral. - Apoyar la comisión multisectorial encargada de fiscalizar la implementación de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021, creada por D.S. 009-2015-Minagri.
Relación entre los tres niveles del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Existe escaso liderazgo del Gobierno nacional. - Son débiles los planes de desarrollo regional y municipal. - Es débil la organización de la AF en los diferentes niveles. - Hay insuficiente dotación de recursos de las agencias agrarias. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Gobierno nacional y los regionales y municipales elaboran y ejecutan anualmente un plan de desarrollo de la agricultura familiar, como parte del plan de desarrollo general y en el marco de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar. - Los planes de desarrollo son elaborados en diálogo con las organizaciones representativas de la AF.
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> - Tendencia a mantener inercialmente programas y líneas presupuestales por consideraciones de políticas institucionales y sectoriales. - Existe una cultura de ‘compartmentalización’ y exclusión en el manejo de información y recursos al interior del Estado. - Hay dificultades para articular y ordenar la gestión de recursos entre niveles de gobierno, con sesgo hacia la recentralización de capacidades y recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer y potenciar canales de coordinación y decisión entre sectores, gradualmente redefiniendo la asignación de atribuciones y recursos acorde a criterios de eficiencia y relevancia. - Racionalizar y consolidar gradualmente los programas y acciones presupuestales, eliminando redundancias, con una visión de intervención integral y multidimensional, bajo criterios de ámbitos temáticos y/o espacios geográficos.

5. HOJA DE RUTA

Una mayor dificultad en la aplicación de políticas públicas en el Perú es la insuficiente continuidad y sincronización entre las acciones y medidas adoptadas. Una propuesta de política integral y coherente para la SA y la AF debe considerar al menos referencialmente las principales medidas y acciones sugeridas a implementarse para 100 días, un año y cinco años.

EJE	MEDIDAS A 100 DÍAS	MEDIDAS A UN AÑO	MEDIDAS A CINCO AÑOS
Asistencia técnica	<ul style="list-style-type: none"> – Elaborar una propuesta de ampliación de la asistencia técnica centrada en cultivos alimenticios/ganadería dirigida a la agricultura familiar consolidada. – Preparar una propuesta de sistema de asistencia técnica que involucre a los distintos actores ofertantes y a organizaciones representativas de la AF. – Se diseña un plan de reducción de brechas de género en la productividad de los emprendimientos agropecuarios, específico por regiones. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se ha logrado una instancia de coordinación entre los diferentes actores que ofrecen asistencia técnica a la agricultura familiar. – Se ha definido un programa de ampliación de la asistencia técnica para doblar el número de beneficiarios en tres años. – Se ha logrado definir las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. – Se han iniciado planes piloto de asistencia técnica con las características descritas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Hay un sistema de asistencia técnica operando, con una clara participación de los diferentes niveles de gobierno. – Se ha logrado ampliar la provisión de asistencia técnica al menos a la tercera parte de la AF.
Acceso a crédito	<ul style="list-style-type: none"> – Se ha formulado un análisis integral de las barreras y los sobrecostos del acceso al financiamiento de la AF, incluyendo propuestas para reducción/eliminación de dichas barreras. – Se ha establecido un plan multianual para expansión del crédito a la AF, encausando y articulando a las entidades públicas y privadas. – Se ha formulado y establecido un plan multianual específico para la expansión del crédito entre mujeres agricultoras familiares. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se han establecido/recuperado mecanismos financieros específicos para la AF, incluyendo el crédito de avío. – Se han ampliado y racionalizado los programas de seguro específicos para la AF: el Fondo AgroPerú y el Fondo de Garantía y Seguro Agropecuario, incluyendo sus subcomponentes del Fondo de Garantía para la Pequeña Agricultura (Fogapa) y el Fondo de Crédito Directo para el Pequeño Productor Agropecuario (Crediagro). – Se han expandido en volumen y naturaleza las actividades de Agrobanco, incluyendo la captación de ahorros y el financiamiento de actividades productivas y comerciales (como acuicultura, turismo vivencial, etc.) en el medio rural, así como la expansión del crédito colectivo a comunidades, cooperativas y asociaciones de productores. – Se desarrolla un plan de articulación y complementación de redes entre Agrobanco y el Banco de la Nación. – El plan multianual específico para la expansión del crédito entre mujeres agricultoras familiares se encuentra en plena ejecución. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se ha incrementado al 30% los productores rurales que han accedido a crédito. – Las instituciones financieras locales son responsables del 80% de los créditos otorgados. – Los sobrecostos directamente relacionados a la AF (como el diferencial de tasas de interés respecto a los créditos a la gran agricultura comercial) han sido eliminados. – El plan multianual específico para la expansión del crédito entre mujeres agricultoras familiares se ha consolidado, lo que se refleja en la reducción de la brecha de género en el acceso al crédito entre las y los productores de la AF.

EJE	MEDIDAS A 100 DÍAS	MEDIDAS A UN AÑO	MEDIDAS A CINCO AÑOS
Asociatividad	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha efectuado una evaluación de la problemática de las cooperativas y asociaciones de productores rurales y se ha formulado un plan integral de atención, incluyendo saneamiento legal, asistencia técnico-financiera, y desarrollo de cadenas y redes productivas y comerciales. - Se ha efectuado una evaluación de la problemática de las comunidades campesinas y nativas, y se ha presentado una propuesta integral de medidas para su fortalecimiento y promoción. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha establecido un programa presupuestal específico enfocado en la promoción de esquemas e instituciones cooperativas y asociaciones de productores, incluyendo componentes de saneamiento legal y asistencia productiva y comercial. - Se ha establecido un programa presupuestal específicamente enfocado en la promoción y apoyo a la asociatividad entre mujeres rurales alrededor de emprendimientos productivos/comerciales. - Se inicia un Censo Nacional de Cooperativas y Asociaciones de Productores Rurales, combinando los esfuerzos del Minagri, el INEI y con el apoyo de la Federación Nacional de Cooperativas Agrarias del Perú. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se han expandido y fortalecido los mecanismos de apoyo técnico y financiero a las comunidades, cooperativas y asociaciones de productores, incluyendo el crédito colectivo y los mecanismos de seguro colectivo. - Tanto las comunidades campesinas y nativas como las cooperativas y asociaciones de productores cuentan con plena seguridad jurídica, un marco legal específico y coherente, con programas estatales específicamente enfocados en su promoción y desarrollo.
Titulación	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha efectuado una evaluación del estado de la titulación individual y comunal en el ámbito nacional, incluyendo propuestas para el relanzamiento del proceso de titulación y metas al 2021, incluyendo un proceso de racionalización y agilización de requerimientos y pasos. - Se ha efectuado una evaluación del estado de la titulación entre productoras de la agricultura familiar, identificándose puntos críticos y cuellos de botella. - Se ha formulado un plan específico para la titulación y catastro de las comunidades campesinas y nativas, con metas de cobertura completa al 2021. - Se ha formulado un plan de saneamiento, formalización e inscripción en registros públicos para agricultores individuales (no comuneros), incluyendo la emisión de un plano y catastro. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha establecido el Catastro Nacional de Comunidades Indígenas y Nativas, con meta de cobertura al 100% para el 2021. - Se procede con la titulación de las Comunidades nativas ya reconocidas. - Se implementa un plan de fortalecimiento y expansión de los procesos de saneamiento legal y titulación entre productoras de la AF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha avanzado al 80% en la titulación individual y el 100% de las comunidades campesinas y nativas han alcanzado titulación de sus tierras, incluyendo respaldo geográfico y georeferenciado. - Se ha completado el proceso de aprobación de los proyectos de reservas comunales y reservas territoriales propuestas por las comunidades nativas.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD ALIMENTARIA: AGRICULTURA FAMILIAR

EJE	MEDIDAS A 100 DÍAS	MEDIDAS A UN AÑO	MEDIDAS A CINCO AÑOS
Riego	<ul style="list-style-type: none"> – Se inicia el diseño de propuesta de apoyo institucional complementario a los proyectos del programa “Mi Riego”, con la participación de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).²⁸ – Se inicia la elaboración de los lineamientos de un programa de infraestructura de microcuencas, con involucramiento de los gobiernos subnacionales pertinentes y consulta a las organizaciones de usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> – Proyectos de programa “Mi Riego” incluyen gestión institucional del agua y se ha ampliado al triple de lo que es actualmente. – Programa de microcuencas está listo para aprobación, con definición y ubicación de áreas prioritarias e inicio de proyectos piloto en microcuencas en al menos la mitad de las regiones. – Se fortalece la capacidad de las agencias del Estado (ANA y otras entidades públicas pertinentes) para hacer respetar los derechos de la AF sobre el agua. 	<ul style="list-style-type: none"> – Programa “Mi Riego” ha ampliado el triple del área irrigada. – Las juntas de riego o equivalentes del programa “Mi Riego” ampliado están en pleno funcionamiento. – Ha culminado la primera etapa de ejecución del Programa Microcuencas.
Forestación en la sierra	<ul style="list-style-type: none"> – Se declara la forestación en la sierra como prioritaria. – Se forma una comisión multisectorial que diseñe una primera estrategia de forestación masiva de la sierra. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se hace análisis de experiencias exitosas. – Se hace inventario de áreas con vocación forestal comercial y ambiental. – Se diseña empresas de <i>joint venture</i>. – Hay información y diálogo entre los diferentes actores. – Se da inicio al proyecto piloto. 	<ul style="list-style-type: none"> – Al menos cinco empresas <i>joint venture</i> están en funcionamiento pleno. – Al menos cinco comunidades diseñan, desarrollan y gestionan iniciativas de reforestación con apoyo del Estado, ya sea en <i>joint venture</i> o como único ente responsable.
Vialidad y telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> – El Viceministerio de Transporte, Provías Nacional y Provías Descentralizado, en coordinación con los gobiernos subnacionales, han presentado un plan multianual de inversiones para asegurar al 2021 que la totalidad de capitales provinciales y distritales (excepto las que tienen acceso fluvial o aéreo) cuenten mínimamente con acceso por vía asfaltada (provinciales), o vía afirmada (distritales).²⁹ – El Viceministerio de Comunicaciones, Fonie y Fitel, en coordinación con los Gobiernos subnacionales, han presentado un plan multianual de inversiones, para que al 2021 la totalidad de la población rural cuente con cobertura de comunicación. 	<ul style="list-style-type: none"> – Está en ejecución un plan de inversión multianual público y público-privado para desarrollo, mantenimiento y rehabilitación del compromiso multianual de inversión en infraestructura y telecomunicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> – Las capitales provinciales y distritales cuentan, mínimamente, con acceso por vía asfaltada o vía afirmada en el caso que tengan acceso terrestre, y las que solo cuentan con acceso fluvial o aéreo disfrutan de un servicio regular de transporte. – Las necesidades de mantenimiento y rehabilitación de la red rural vial y de telecomunicaciones están cubiertas al 100% a través de los recursos para Provías Descentralizado, Proyecto Perú, Fitel y Fonie.

28 Reactivar y convertir en permanente el Programa Extraordinario de Fortalecimiento de las Organizaciones de Usuarios de Agua de la ANA.

29 Al respecto véase: WEBB, Richard; Giovanni BONFIGLIO, Miguel SANTILLANA y Nelson TORRES (2011). *Políticas de desarrollo rural*. Lima: CIES.

EJE TEMÁTICO: INCLUSIÓN SOCIAL

PROYECTO ELECCIONES PERÚ 2016: CENTRANDO EL DEBATE ELECTORAL

EJE	MEDIDAS A 100 DÍAS	MEDIDAS A UN AÑO	MEDIDAS A CINCO AÑOS
Participación	<ul style="list-style-type: none"> – Se ha iniciado el diálogo con las organizaciones agrarias y, específicamente, con las de AF para la reactivación del Conaca y los Corecas. – Se ha asegurado el apoyo a la comisión multisectorial y definido los términos del apoyo. – Se ha elaborado una propuesta de medidas concretas para asegurar, ampliar y fortalecer el rol de las mujeres rurales en los procesos de participación y diálogo. 	<ul style="list-style-type: none"> – El Conaca está instalado y en pleno funcionamiento. – La comisión multisectorial funciona plenamente y se han materializado los términos del apoyo por el Estado. – Se están formando los Corecas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se ha institucionalizado el Conaca y los Corecas, e influyen tangiblemente en la definición de políticas agrarias.
Relación entre los tres niveles del Estado	<ul style="list-style-type: none"> – El Ejecutivo ha tomado la iniciativa de reunir a los diferentes niveles de gobierno (y a los diferentes sectores) para armonizar los planes de desarrollo de la AF, tomando en consideración la ENAF. 	<ul style="list-style-type: none"> – Los Gobiernos regionales y municipales han elaborado sus planes de desarrollo de la AF y han iniciado su ejecución. – Se han instalado mecanismos de información regular entre los diferentes niveles de gobierno, así como de las organizaciones de la AF, de seguimiento de la ejecución de los planes de desarrollo de la AF. – Anualmente la comisión multisectorial encargada de fiscalizar la implementación de la ENAF hará un informe sobre los avances de los planes de desarrollo de la AF en los diferentes niveles. 	<ul style="list-style-type: none"> – Se ha institucionalizado una política de planeamiento y presupuesto multianual para la AF. – Se han institucionalizado los mecanismos de relación entre los diferentes niveles de gobierno a propósito de las políticas de apoyo a la AF. – Se han institucionalizado los mecanismos de relación con las organizaciones de la AF. – Se han institucionalizado mecanismos de evaluación y análisis de ejecución de los mencionados planes.
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> – Se formula una propuesta de racionalización y consolidación de líneas presupuestales vinculadas a la SA la AF. – Se establece una categoría presupuestal específica para el desarrollo y promoción de las AF en el presupuesto público. – Se establecen metas específicas de financiamiento para la AF y la SA al 2021, como porcentaje del producto bruto interno y/o como porcentaje del presupuesto público. 	<ul style="list-style-type: none"> – Una categoría presupuestal específica para la AF ha sido establecida en el presupuesto público para el año fiscal 2017, consolidando e integrando las líneas presupuestales. – Paralelo y articulado a la consolidación presupuestal, se da un proceso de racionalización y consolidación de programas enfocados hacia la AF y la SA, eliminando superposiciones y duplicidades de funciones y procesos. 	<ul style="list-style-type: none"> – El Estado peruano ha establecido un sistema de manejo presupuestal para la AF y la SA integrado y transparente, basado en ejecución por resultados y criterios de calidad del gasto, que optimiza la eficiencia y el impacto de los programas y las acciones financiadas.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **ALBANESI, Roxana y Graciela PREDA**
2007 *El enfoque territorial como propuesta de intervención para el desarrollo. Reflexiones desde una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires. Disponible en: <http://bit.ly/1ZiZuuP>
- **BACA, Epifanio y Carlos CORNEJO**
2013 *La pequeña agricultura. Un sector importante postergado por los distintos Gobiernos*. Lima. Grupo Propuesta Ciudadana. Disponible en: <http://bit.ly/1s98Bw5>
- **BERDEGUÉ, Julio; Javier ESCOBAL y Anthony BEBBINGTON**
2015 «Explicando la diversidad espacial en el desarrollo rural latinoamericano: estructuras, instituciones y coaliciones». En *Growth, Poverty and Inequality in Sub-National Development: Learning from Latin America's Territories*. World Development. Disponible en: <http://bit.ly/222bvgL>
- **CABALLERO, José María y Elena ÁLVAREZ**
1980 *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria 1969-1979*. Lima: IEP. Disponible en: <http://bit.ly/1wnfIVr>
- **CALISAYA, Miguel y Karim FLORES**
2006 *La agroexportación no tradicional en el país de las maravillas*. Lima: Asociación Aurora Vivar. Disponible en: <http://bit.ly/1QguV7k>
- **EGUREN, Fernando y Miguel PINTADO**
2015 *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*. Lima: Cepes. Disponible en: <http://bit.ly/1TXJ7QI>
- **FAO**
1996 *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/esa/policy-briefs/pb_02_es.pdf
2011 *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura*. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/i2050s/i2050s.pdf>
2014 *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Innovación en la agricultura familiar*. Roma. FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4040s.pdf>
- **FAO-BANCO MUNDIAL**
2007 *Perú: Evaluación del potencial de consorcios para la reforestación en la sierra peruana*. Disponible en: <http://bit.ly/1QCGe9Y>
2007 *Evaluación del potencial de consorcios para la reforestación en la sierra peruana*. Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial. Disponible en: <http://bit.ly/1QCGe9Y>
- **GLAVE, Manuel**
2003 «Introducción al tema: Aspectos económicos y de financiamiento de microcuencas». En *Foro Electrónico: Gestión integral de microcuencas andinas*. Disponible en: http://www.condesan.org/e-foros/asocam/MGlave_1_gima.htm
- **IPEBA**
2011 *Ruralidad y escuela. Apuntes para la acreditación de instituciones educativas en áreas rurales*. Lima: Ipeba. Disponible en: <http://bit.ly/1QCCaGS>
- **MÁLAGA SABOGAL, Ximena y Eduardo PACHECO RIQUELME**
2009 *Condiciones laborales. El papel de la mujer en la agroindustria iqueña*. Plades. Disponible en: <http://bit.ly/1NjBcsP>

- **MINISTERIO DE AGRICULTURA**
2012 *Plan estratégico sectorial multianual 2012-2016*. Lima: Minagri. Disponible en: <http://bit.ly/1S22YQj>
2015 *Lineamientos de política agraria*. Viceministerio de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura y Riego. Presentación. Lima: Minagri. Disponible en: <http://bit.ly/1TXJGd5>
- **MINISTERIO DEL AMBIENTE**
2010 *El Perú y el cambio climático. Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010*. LIMA: Minam. Disponible en: <http://bit.ly/1PjcHRn>
- **MUÑOZ D., Fabiola**
2014 *Presente y futuro del sector forestal peruano: el caso de las concesiones y las plantaciones forestales*. Presentación Power Point. Lima: Minagri. Disponible en: <http://bit.ly/1QS07IM>
- **PINTADO, Miguel**
2015 «A mayor autoconsumo, mayor tasa de desnutrición crónica infantil». En *La Revista Agraria*, n.º 172. Lima: Cepes. Disponible en: <http://bit.ly/1DKX6QZ>
- **POMAREDA BENEL, Carlos**
2013 *El sector agrario del Perú: políticas y limitantes institucionales para su mejor implementación*. Lima.
- **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**
2009 *Asuntos clave relacionados al sector agricultura y el cambio climático*. Lima: PNUD. Disponible en: <http://bit.ly/1NFbTlh>
- **RUIZ BRAVO LÓPEZ, Patricia**
2012 «Caso del Perú». En Soto, Baquero y Emilio Klein (coordinadores). *Empleo y condiciones de trabajo de mujeres temporeras agrícolas. Tomo 2*. Santiago de Chile: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-as122s.pdf>
- **SALCEDO, Salomón y Lya GUZMÁN (editores)**
2014 *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago de Chile: FAO. Disponible en: <http://bit.ly/1iModzS>
- **SCHEJTMAN, Alexander y Julio A. BERDEGUÉ**
2004 *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Rimisp. Disponible en: <http://bit.ly/1H40I4o>
- **TELLO, Mario D.**
2015 *Cerrando brechas de género en el campo: limitantes de la productividad laboral de mujeres emprendedoras agropecuarias en el Perú. Un análisis regional*. Lima: INEI-Manuela Ramos-Cisepa.
- **WEBB, Richard; Giovanni BONFIGLIO, Miguel SANTILLANA y Nelson TORRES**
2011 *Políticas de desarrollo rural*. Lima: CIES. Disponible en: <http://bit.ly/1m1xCgu>
- **WEBB, Richard**
2013 *Conexión y despegue rural*. Lima: Instituto del Perú. Universidad San Martín de Porres. Disponible en: <http://bit.ly/1Yu6diZ>, <http://bit.ly/1TXM0Rw>
- **WIENER, Hugo**
2014 *Agrobanco: Testimonio de parte*. Lima: Grupo Agronegocios. Disponible en: <http://bit.ly/1MpliLT>

7. ANEXOS

ANEXO 1

SUPERFICIE AGROPECUARIA (COEFICIENTES DE ESTANDARIZACIÓN)

SUPERFICIE AGRÍCOLA			SUPERFICIE NO AGRÍCOLA
Superficie agrícola bajo riego:			Pastos naturales manejados: 1/4,0
Costa: 1/1	Sierra: 1/1,9	Selva: 1/1,6	Pastos naturales no manejados: 1/97,2
Superficie agrícola de secano:			Montes y bosques: 1/97,2
Costa: 1/2,1	Sierra: 1/4,0	Selva: 1/3,4	Otros usos: 0

ANEXO 2

PROGRAMAS Y PROYECTOS DE APOYO ORIENTADOS A PRODUCTORES AGRARIOS

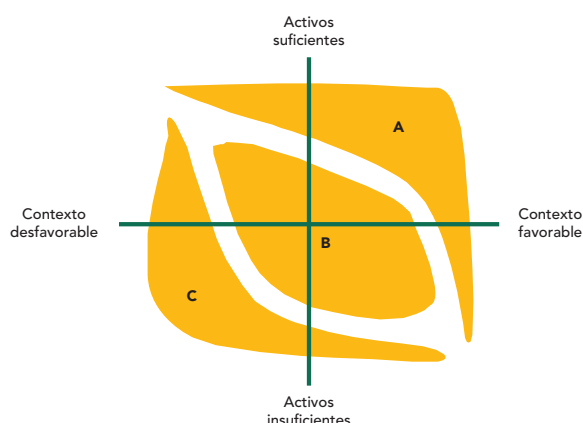
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	PERFIL DEL BENEFICIADO	CARACTERÍSTICAS
Programa Agroideas	Pequeño y mediano agricultor	<ul style="list-style-type: none"> – El financiamiento no es reembolsable a planes de negocios. – Promueve la asociatividad, la adopción de tecnología y la gestión empresarial. – Formaliza a organizaciones de productores y los articula más al mercado.
Investigación e innovación agraria (INIA)	Pequeño y mediano agricultor	<ul style="list-style-type: none"> – Hay generación y transferencia de tecnologías agrarias. – Implementa el Sistema Nacional de Innovación Agraria (SNIA).
Fondo Agroperú	Pequeño y mediano agricultor	<ul style="list-style-type: none"> – Financiamiento es reembolsable (créditos a productores organizados administrado por Agrobanco).
Sanidad Agraria (Senasa)	Productores en general	<ul style="list-style-type: none"> – Se controlan plagas en cultivos y enfermedades en animales en el ámbito nacional. – La apertura de mercados es mediante protocolos de sanidad para exportación de productos agrarios.
Financiamiento para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (FINCyT)–PCM:	Productores en general	<ul style="list-style-type: none"> – Busca mejorar los niveles de competitividad del país a través del fortalecimiento de las capacidades de investigación y desarrollo, y de innovación tecnológica.
Innovate Peru Fidecom, Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad-Produce		<ul style="list-style-type: none"> – Busca contribuir con el incremento de la competitividad a través del financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades para la innovación productiva.
Reconversión Productiva Agropecuaria (REPA). Ley 29736		<ul style="list-style-type: none"> – Busca promover el desarrollo agropecuario, la mejora e incremento de la producción, productividad y competitividad, optimizar la comercialización y promover la seguridad alimentaria.
Fondo de garantía para el campo y seguro agropecuario (Fogasa). Leyes 28939 y 28995	Productores organizados	<ul style="list-style-type: none"> – Financiar mecanismos de aseguramiento agropecuario: Seguro Agropecuario. – Garantizar créditos otorgados por las instituciones financieras a productores rurales organizados.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	PERFIL DEL BENEFICIADO	CARACTERÍSTICAS
Módulo de servicios agrarios	Pequeño productor agrario	<ul style="list-style-type: none"> - Agrupar oferta de servicios sectoriales (Agrobanco, Agroideas, Senasa, INIA, PSI, Agrorural).
Programa Agrorural	Pequeño productor agrario	<ul style="list-style-type: none"> - Se ejecutan programas y proyectos tipo FIDA: Aliados, Sierra Norte, Sierra Sur II. - Financiamiento no es reembolsable para planes de negocios en zonas rurales. - Hay participación.
Programa de recuperación de andenes	Comunidades campesinas	<ul style="list-style-type: none"> - Se amplía la frontera agrícola. - Ofrece seguridad alimentaria.
Proyectos de infraestructura rural	Pequeño productor agrario	<ul style="list-style-type: none"> - Obras de infraestructura hidráulica - Capacita a productores en manejo de agua - Da asistencia técnica en cadenas productivas. - Obras de defensas ribereñas
Proyectos de riego (PSI, proyectos especiales)	Pequeño y mediano productor agrario	<ul style="list-style-type: none"> - Cofinanciamiento no es reembolsable para obras de riego (rehabilitación de canales e instalación de riego tecnificado).
Campañas de reforestación	Pequeño productor agrario	<ul style="list-style-type: none"> - Se instalan plantones con participación de las organizaciones campesinas con fines de reforestación (conservación) y uso del recurso.
Ley de Zonas Altoandinas. Ley 29482	Personas naturales, micro y pequeñas empresas, cooperativas, empresas comunales y multicomunales operando a partir de los 2.500 msnm.	<ul style="list-style-type: none"> - Exonera del impuesto a la renta empresarial. - Exonera de tasas arancelarias por importación de bienes de capital. - Exonera del IGV a la importación de bienes de capital. - Actividades: agroindustria, plantaciones forestales, fibra de camélidos, artesanías y textiles

FUENTE: Minagri. Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura 2012-2016.

ANEXO 3

TIPOS DE AGRICULTURA FAMILIAR SEGÚN DOTACIÓN DE ACTIVOS Y CONTEXTO

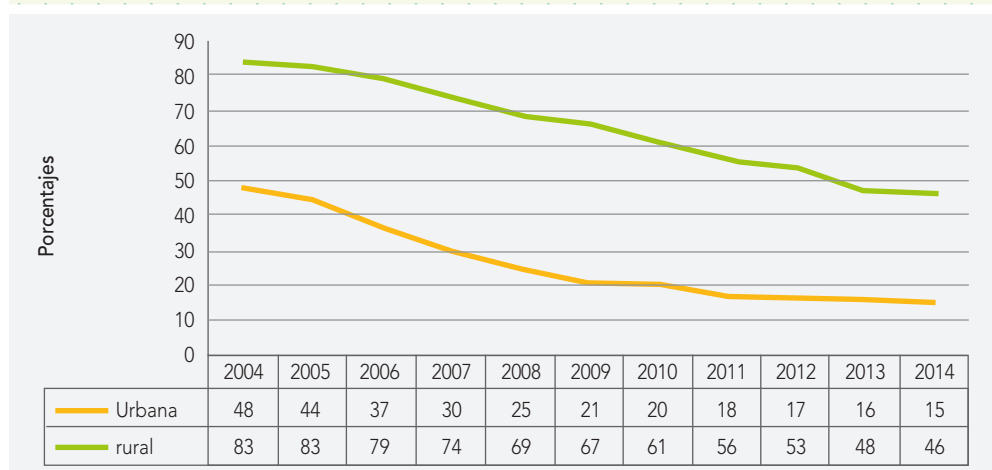


FUENTE: Julio A. Berdegúe and Ricardo Fuentealba, Latin America: The State of Smallholders in Agriculture. IFAD 2011

En este gráfico, las áreas sombreadas A, B y C corresponden respectivamente a la agricultura familiar consolidada (con activos suficientes), intermedia y de subsistencia (con activos insuficientes). El desempeño de cada tipo de AF será mejor en un contexto territorial favorable (con una economía dinámica e instituciones fuertes, cuadrante superior derecho) o peor si está en un contexto territorial desfavorable (economía estancada, no diversificada, con debilidad institucional). Las políticas de apoyo a la agricultura familiar tendrán impactos más positivos cuanto más favorable sea el contexto territorial. Este, a su vez, depende en buena medida de las políticas de los Gobiernos regionales y municipales y de una aproximación intersectorial.

ANEXO 4

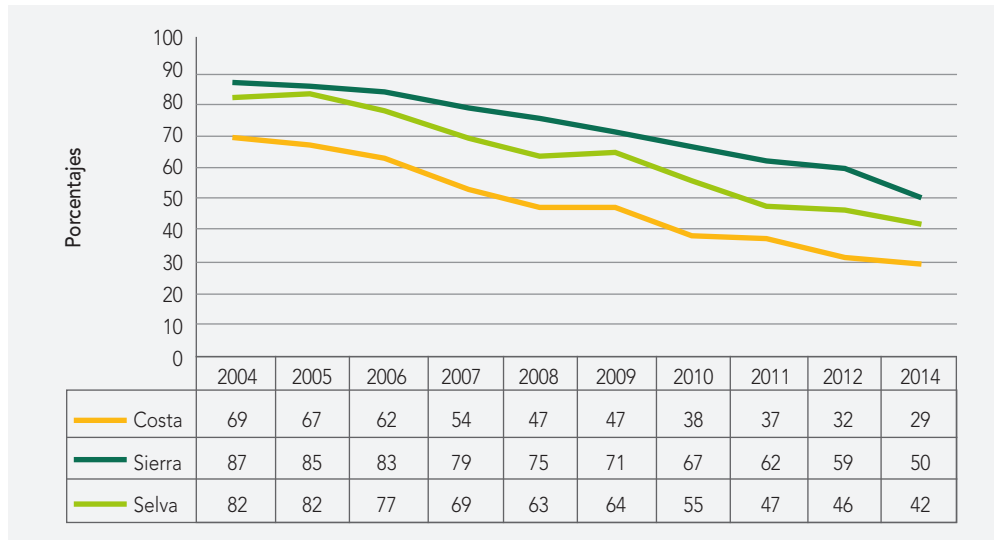
POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA MONETARIA, URBANA Y RURAL. 2004-2014



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

ANEXO 5

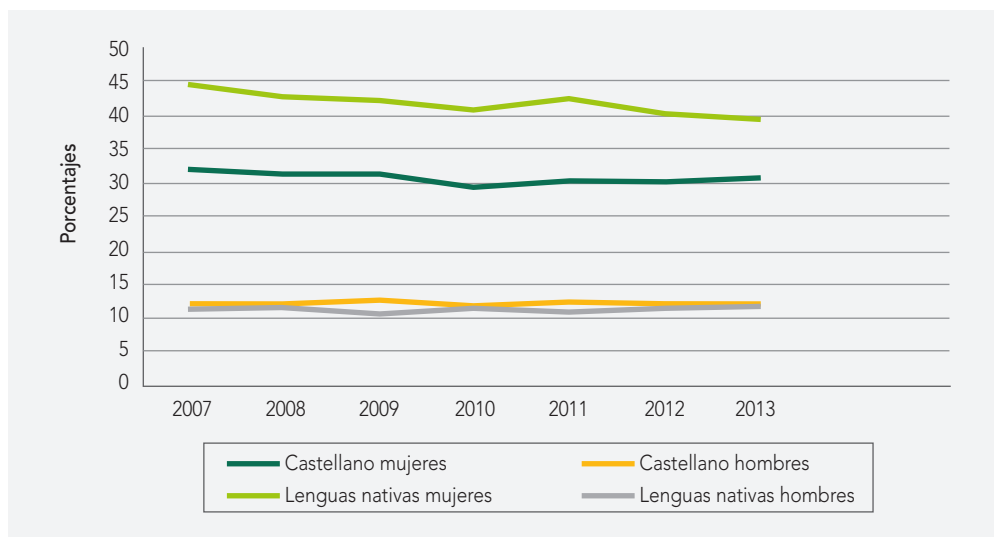
POBLACIÓN RURAL EN SITUACIÓN DE POBREZA MONETARIA, POR REGIONES NATURALES. 2004-2014



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Disponible en: <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/sociales/>

ANEXO 6

MUJERES Y HOMBRES SIN INGRESOS PROPIOS, SEGÚN LENGUA MATERNA



1/ Incluye los que tienen como lengua materna al quechua, aimara y otras lenguas nativas.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares. Disponible en: <http://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/brechas-de-genero-7913/>

ANEXO 7

PROPUESTA DE AMPLIACIÓN DE RECURSOS PARA CATEGORÍAS PRESUPUESTALES VINCULADAS A LA AF Y LA SA AL AÑO 2021 (MILLONES DE SOLES)

CATEGORÍA PRESUPUESTAL	ASIGNADO EN EL PRESUPUESTO DE APERTURA 2015	ASIGNADO EN EL PRESUPUESTO DE APERTURA 2021	INCREMENTO DEL 2015 AL 2021	OBSERVACIÓN
0001: Programa articulado nutricional	1.626	4.067	150%	Se prioriza la expansión y fortalecimiento de infraestructura sanitaria en zonas rurales y la atención a la niñez rural en nutrición, suplementos alimenticios y prevención y atención a enfermedades diarreicas agudas.
0035: Gestión sostenible de recursos naturales y diversidad biológica	235	704	200%	Se impulsan los programas de forestación y reforestación en los Andes, así como la conservación y mejoramiento de praderas y suelos y el uso sostenible de recursos animales y vegetales.
0039: Mejora de la sanidad animal	99	395	300%	Se fortalece el control sanitario, así como la prevención y atención de enfermedades reglamentadas, bajo el liderazgo del Senasa.
0040: Mejora y mantenimiento de la sanidad vegetal	131	392	200%	Se prioriza el fortalecimiento de la calidad productiva y el fortalecimiento de la protección a los productores frente a plagas reglamentadas.
0041: Mejora de la inocuidad agroalimentaria	35	141	300%	Se desarrollan las cadenas productivas alrededor de los cultivos alimentarios, con énfasis en la preservación y difusión de especies nativas y variedades locales.
0042: Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario	1.174	4.108	250%	Se prioriza la construcción, ampliación y mejoramiento de la infraestructura de riego en microcuencas, incluyendo la mejora de la gestión y el mantenimiento.
0046: Acceso y uso de la electrificación rural	483	966	100%	Se asignan recursos adicionales para el mantenimiento y rehabilitación de redes primarias, secundarias y conexiones domiciliarias.
0047: Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados	108	378	250%	Se prioriza la ampliación y mejoramiento de servicios en centros poblados menores, incluyendo Internet y telefonía.
0049: Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	1.113	1.948	75%	Se va pasando de un enfoque asistencialista hacia uno basado en el desarrollo y diversificación de capacidades productivas.
0057: Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área natural protegida	66	262	300%	Asignación de recursos para conservación y manejo sostenible de sistemas agroforestales y reservas comunales, mejoramiento, rehabilitación y manejo productivo de praderas altoandinas.
0061: Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre	8.534	14.934	75%	Se da prioridad al mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de caminos vecinales y trochas carrozables.

EJE TEMÁTICO: INCLUSIÓN SOCIAL

PROYECTO ELECCIONES PERÚ 2016: CENTRANDO EL DEBATE ELECTORAL

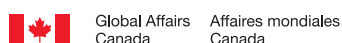
CATEGORÍA PRESUPUESTAL	ASIGNADO EN EL PRESUPUESTO DE APERTURA 2015	ASIGNADO EN EL PRESUPUESTO DE APERTURA 2021	INCREMENTO DEL 2015 AL 2021	OBSERVACIÓN
0072: Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (Pirdais)	131	526	300%	Se prioriza el desarrollo de capacidades productivas, la recuperación de suelos degradados y la construcción y mejoramiento de infraestructura vial en zonas aisladas.
0080: Lucha contra la violencia familiar	81	324	300%	Se priorizan recursos para el fortalecimiento y la expansión de la estrategia de prevención, atención y protección frente a la violencia familiar y sexual en zonas rurales.
0083: Programa nacional de saneamiento rural	1.222	3.665	200%	Se asignan recursos adicionales para la rehabilitación y el mantenimiento de redes en centros poblados menores.
0087: Incremento de la competitividad del sector artesanía	21	103	400%	Se prioriza el mejoramiento de la calidad de la producción y el desarrollo de mecanismos de articulación comercial.
0089: Reducción de la degradación de los suelos agrarios	30	148	400%	Se expande la rehabilitación mediante el uso de sistemas agroforestales y la reforestación en zonas andinas.
0094: Ordenamiento y desarrollo de la acuicultura	25	125	400%	Se fortalece la transferencia de paquetes tecnológicos, la preservación y difusión de especies nativas y el desarrollo de cadenas productivas y comerciales acuícolas en el medio rural.
0098: Cuna Más	339	847	150%	Se fortalece el acompañamiento a familias rurales pobres con niños menores a 36 meses, y el mejoramiento de los centros y servicios de atención integral en zonas rurales.
0111: Apoyo al hábitat rural	314	941	200%	Se prioriza el apoyo para la formulación de estudios de preinversión e inversión, así como la creación y gestión de centros de servicios al hábitat rural.
0115: Programa nacional de alimentación escolar	1.428	2.498	75%	Se prioriza la gestión de servicios y productos alimentarios en las escuelas ubicadas en zonas rurales.
0118: Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales	113	452	300%	Se expande la asistencia técnica con énfasis en el desarrollo de actividades artesanales y la creación de cadenas productivas y comerciales.
0121: Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	364	1.274	250%	Se fortalecen las cadenas productivas y alianzas comerciales para las especies agropecuarias nativas.
0130: Competitividad y aprovechamiento sostenibles de los recursos forestales y de la fauna silvestre	69	276	300%	Se prioriza la conservación y manejo de especies nativas, así como la protección y rehabilitación de bosques en la zona andina.
0132: Puesta en valor y uso social del patrimonio cultural	131	526	300%	Se establecen, recuperan y ponen en valor de museos de sitio y parques arqueológicos y monumentos históricos, vinculados a redes turísticas locales y regionales.
Total	17.869	40.000	124%	

 CIES.Lima.Peru
 @CIESLimaPeru @egobiernopucp @UdelPacifico

Colaboradores



Auspiciadores



Aliados

