

**"PROYECTO DE LEY QUE FOCALIZA Y
PROMUEVE LA AGRICULTURA FAMILIAR".**

El **Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú**, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:



" LEY QUE FOCALIZA Y PROMUEVE LA AGRICULTURA FAMILIAR"

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene como finalidad focalizar y promover la agricultura familiar a través de la creación de la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y el Registro Nacional de Agricultores Familiares, así establecer el responsable de la conducción de la política nacional de agricultura familiar.

Artículo 2.- Incorporación del artículo 12 de la Ley 30355

Incorporase el artículo 12 de la Ley 30355, Ley de promoción y desarrollo de la agricultura familiar, conforme al siguiente texto:

"Artículo 12. Creación de la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar

Créase la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, de naturaleza permanente, que depende del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de la Ley 30335, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, su Reglamento, el Plan Estratégico Multisectorial (PEM) y la Política y Plan Nacional de Agricultura Familiar. Asimismo, expide Certificados de Elegibilidad para su tramitación ante las Empresas del Sistema Financiero (EFS), que incluyen las cooperativas de ahorro y crédito (COOPAC).

El presidente de la Comisión Multisectorial presenta un Informe Anual ante la Comisión Agraria del Congreso de la República para rendir cuentas sobre el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de la Ley 30335 y sus



instrumentos de gestión, priorizando la implementación de programas o fondos de crédito; así como, mecanismos de promoción de agricultores familiares elegibles en el Registro Nacional de Agricultores Familiares.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 13 de la Ley 30355

Incorporase el artículo 13 de la Ley 30355, conforme al siguiente texto:

"Artículo 13. Creación del Registro Nacional de Agricultores Familiares

Créase el Registro Nacional de Agricultores Familiares, donde serán inscritas, de conformidad con el procedimiento en el Reglamento de la presente Ley, a los agricultores familiares con la finalidad de emitir los certificados de elegibilidad para su tramitación ante las Empresas del Sistema Financiero (EFS) y los programas estatales que proveen bienes y servicios en materia de agricultura familiar.

Artículo 4.- Modificación del artículo 7° de la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Modifícase el artículo 7° de la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, conforme al siguiente texto:

"Artículo 7.- Funciones específicas

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, dentro del ámbito de su competencia, tiene las siguientes funciones específicas:

1. Para el ejercicio de sus competencias exclusivas, realiza las siguientes acciones:
 - a. Dicta normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales en las materias de su competencia.
 - b. Dicta normas para la gestión integral, social, eficiente, sostenible y moderna de los recursos hídricos.
 - c. Regula y gestiona la infraestructura pública de uso agrario y de riego de carácter y alcance nacional.
 - d. Conduce el Sistema Integrado de Estadística Agraria.
 - e. Dicta políticas nacionales y normas para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos forestales y de la flora y la fauna, en concordancia con las políticas nacionales del ambiente.
 - f. Dicta normas para establecer un marco de seguridad para las actividades agrarias y de riego, salvaguardando la sanidad, la inocuidad y la calidad, así como el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales.
 - g. Otorga, reconoce, modifica o cancela derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones de acuerdo con las normas de la materia y en el ámbito de su competencia.
 - h. **Conduce la política nacional de Agricultura Familiar.**

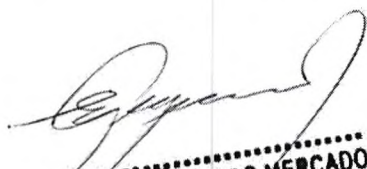
- i. Las demás que señale la ley.
2. En el marco de sus competencias compartidas, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, de manera articulada con gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos y entidades del Poder Ejecutivo, según corresponda, tiene las siguientes funciones:
- a. Promover la producción agraria nacional, la oferta agraria exportable y el acceso de los productos agrarios nacionales a nuevos mercados, en coordinación con el organismo rector en la materia.
 - b. Promover intervenciones de accesibilidad rural para mejorar las condiciones de competitividad agraria y de riego, en coordinación con el rector en la materia.
 - c. Promover la participación de la inversión privada en el sector agrario y de riego a fin de impulsar su desarrollo.
 - d. Promover la organización de los productores agrarios, la identificación y estructuración de cadenas productivas y la gestión agraria basada en la calidad.
 - e. Promover la ampliación y uso eficiente de las tierras dedicadas a la agricultura, fomentando el desarrollo de proyectos de irrigación y otros mecanismos de aprovechamiento de las tierras con aptitud agraria.
 - f. Promover el financiamiento del sector agrario y de riego, facilitando la articulación del circuito productivo y comercial agrario con el sistema financiero y de seguros.
 - g. Establecer e implementar los mecanismos que permitan a los productores agrarios acceder a información relevante para el desarrollo competitivo y sostenible de la actividad agraria.
 - h. **Conduce la planificación agraria y de riego con atención prioritaria a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria, que incluye la conducción de Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, la implementación del Registro de agricultores familiares y la promoción de mecanismos de elegibilidad para su tramitación ante las Empresas del Sistema Financiero (EFS) y los programas estatales que proveen bienes y servicios en materia de agricultura familiar en los tres niveles de gobierno.**
 - i. Desarrollar y promover la investigación, innovación, capacitación, extensión y transferencia de tecnología para el desarrollo sostenible y la modernización del sector agrario y de riego.
 - j. Promover el desarrollo productivo y sostenible de los agentes agrarios de las zonas urbanas y rurales, fomentando la inserción de los pequeños y medianos productores agrarios en la economía nacional.
 - k. Dictar, respecto de las funciones transferidas en materia agraria y de riego, normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento, reconocimiento o cancelación de derechos a través de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, de acuerdo con las normas en la materia y en el marco de las políticas nacionales correspondientes.

- l. Prestar asesoramiento técnico a los gobiernos regionales, gobiernos locales y programas adscritos al sector, orientados al desarrollo de capacidades y al adecuado cumplimiento de sus funciones en materia agraria y de riego.
- m. Dictar, respecto de las funciones transferidas en materia agraria y de riego, las normas y lineamientos técnicos para la promoción, conservación, mejoramiento y aprovechamiento sostenible de cultivos nativos y camélidos sudamericanos.
- n. Dictar, respecto de las funciones transferidas en materia agraria y de riego, las normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria, así como de las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas.
- o. Promover el desarrollo de la acuicultura, como parte de la agricultura familiar, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, en coordinación con el rector en la materia.
- p. Las demás que señale la ley".

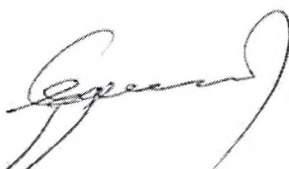
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

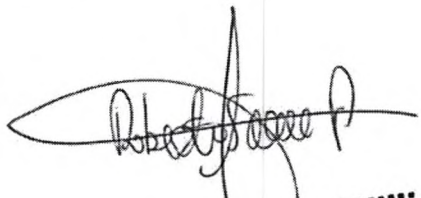
ÚNICA. Adecuación de la norma reglamentaria

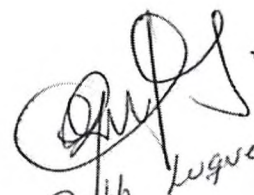
El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego adecuará la norma reglamentaria a lo dispuesto en la presente ley, dentro de los noventa (90) días contados desde su vigencia.


EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú


ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA


EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA


ROBERTO MELBERT SÁNCHEZ PALOMINO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA


Ruth Logre

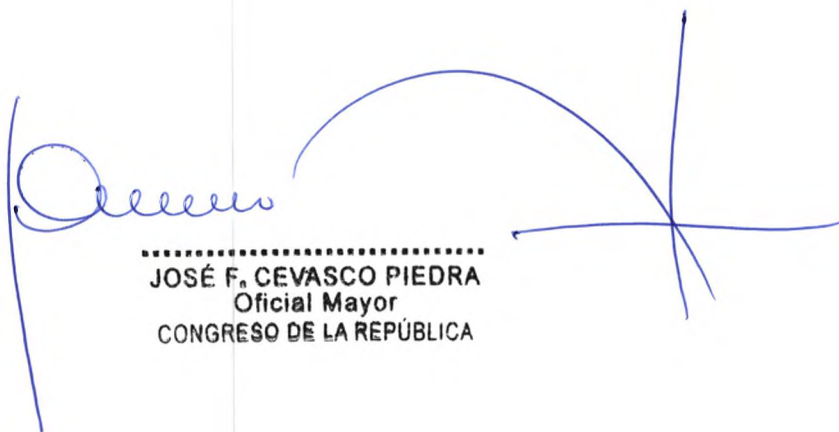


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **28** de **febrero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4326/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. AGRARIA.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 Antecedentes

La definición de Agricultura Familiar ha sido producto de un desarrollo en el tiempo en el que subyacía la idea de la pequeña agricultura, agricultura campesina o la agricultura de subsistencia. Conviene, por lo tanto, acotar la diversidad de definiciones que sobre la materia existen en América Latina. En principio, se trata de actividades donde la mayor parte de la renta familiar proviene de la actividad agrícola, usándose para ello, principalmente, mano de obra familiar. De acuerdo con el Informe CEPALFAO-IICA (2013), en América Latina y el Caribe (ALC) la Agricultura Familiar comprende aproximadamente 17 millones de unidades productivas, agrupando a 60 millones de personas. Ello representa un promedio del 75% del total de las unidades productivas, alcanzando en algunos países más del 90%.¹

Otro aspecto necesario para acotar es la población objetivo, el cual es indispensable para la formulación de la política pública de promoción de la agricultura familiar. A saber, dicha política ha de contener lo relacionado al acceso a los servicios estatales (crédito, capacitación, asistencia técnica, proyectos de inversión, entre otros), los que se traducen en el presupuesto público.

En el precitado informe de CEPAL/FAO se advierte que desde el año 2004, se evolucionó en las políticas sobre desarrollo rural y agricultura familiar, orientándose hacia tres objetivos: i) incremento y mejora de las capacidades, definidas como condiciones para la política; ii) reformulación o rediseño de las políticas sociales agrarias ya existentes para producir políticas focalizadas para la agricultura familiar, que se traduzcan en instrumentos de gestión; y, iii) mejora de las condiciones generales de la población y de desarrollo rural.

1.2 Marco Normativo

- Constitución Política del Perú, artículo 88.
- Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.
- Ley N° 31191, Ley que fomenta la reactivación del sector agropecuario priorizando la agricultura familiar y el fortalecimiento del banco agropecuario (AGROBANCO).
- Decreto Supremo N° 015-2016-MINAGRI. D.S. que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, y crea la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar

¹ Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe, 2014



- Ley N° 28298, la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural.
- Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), 2004.
- Decreto Legislativo 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura – MINAG, que crea el AGRO RURAL.
- Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESM) del Ministerio de Agricultura 2012-2016.
- Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESM) del Ministerio de Agricultura 2015-2021.
- Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019—2021

1.3 La agricultura familiar en el Perú

En el Perú, las políticas tienen su origen en la década de los noventa, que orientaron el desarrollo rural con un enfoque basado en la promoción de los mercados, con énfasis en los mercados globales, y la disminución de la intervención del Estado. Ello incluye, la priorización de la agricultura con mejores factores de producción (capital, tierra y mano de obra).

Conviene señalar que, el desarrollo rural aborda un conjunto de materias que distintas al tema agrario propiamente tal, pero que son complementarios, e incluso condicionantes. Sobre el particular tenemos aspectos relativos al mejoramiento de los servicios básicos y la infraestructura rural, tales como agua, electrificación y caminos. Como se puede inferir estos son temas que trascienden el sector agricultura, En el cuadro siguiente se aprecia los sectores involucrados, entre los que se encuentran: Vivienda, Transportes, Presidencia de Consejo de Ministros e incluso la cooperación técnica internacional.

Cuadro N° 1

PROYECTOS Y PROGRAMAS QUE INTERVIENEN EN EL DESARROLLO AGRARIO Y RURAL.

Proyectos programas	Objetivos	Institución ejecutora
Pronasar - Agua para Todos Rural	Contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población rural, disminuyendo la incidencia de enfermedades diarreicas a través de la implementación y el mejoramiento de la calidad de los servicios de agua y saneamiento; la adopción de mejores prácticas de higiene por parte de la población; el fortalecimiento de las capacidades de los municipios y otras organizaciones responsables de la administración, operación y mantenimiento de los servicios, para asegurar de esta manera su sostenibilidad.	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Electrificación Rural	Mejorar la electrificación rural mediante la aplicación de fondos concursables (FONER), cuyo objetivo general es proveer de manera eficiente y sostenible el servicio de electricidad a la población rural del país. Este proyecto es ejecutado por el Ministerio de Energía y Minas (MTEM), a través de la Dirección de Electrificación Rural.	Gobierno del Perú, el Banco Mundial y el GII
Programa de Caminos Rurales	Este programa realiza actividades asociadas fundamentalmente al incremento del capital físico público en el medio rural (obras de infraestructura vial), con el objetivo de aliviar la pobreza y generar igualdad de oportunidades de la población a través de un mayor acceso a servicios confiables de infraestructura vial rural (caminos transitables), permitiendo una mayor integración de los pueblos y ciudades rurales; el desarrollo de actividades productivas; el incremento de los activos productivos de los pobres y el acceso a mercados y servicios públicos.	Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción (MTC)
Proyecto Sierra Exportadora	Luchar contra la pobreza mediante la generación de empleo productivo en la Sierra a través del desarrollo de actividades económicas en condiciones de competitividad facilitando el acceso al mercado de los productores de la zona andina. Para ello busca articular y potenciar el esfuerzo público con actores privados, mediante alianzas estratégicas que permitan el fortalecimiento de organizaciones, la introducción de nuevas tecnologías, la capacitación productiva y el acceso a nuevos mercados.	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL)	Promover el desarrollo agrario rural a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en zonas rurales de menor grado de desarrollo económico. Sus funciones son: i) formular e implementar políticas y estrategias para la gestión del desarrollo rural en zonas de pobreza; ii) desarrollar el capital humano de las personas en condición de pobreza (podríamos asociarla a Pronamachi); iii) mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios, nacionales e internacionales, a partir de asistencia técnica, capacitación y gestión de información (podríamos asociarla a Prosaamer); iv) fortalecer las capacidades de las familias y organizaciones de las comunidades, mediante capacitación, entrenamiento y comunicación (podríamos asociarla a Marenass); y v) promover el establecimiento de alianzas estratégicas en todos los niveles, con la finalidad de optimizar recursos.	Viceministerio de Agricultura

Fuente: Baca y Roncal, 2011

El listado de proyectos y programas presentados en este cuadro justifican que la intervención pública en materia de agricultura familiar ha de tener necesariamente una naturaleza multisectorial. De hecho, así está establecido en el Reglamento de la Ley 30355 que crea la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, de naturaleza permanente.

Ahora bien, el Grupo Propuesta Ciudadana (2013), indicó sobre política orientada al desarrollo rural, que AGRO RURAL es un programa ejecutor expresamente creado para la pequeña agricultura en las zonas rurales más pobres del país, y sin embargo, los presupuestos con los que dispone son siempre muy exiguos. Entre otros programas y proyectos ejecutados por AGRO RURAL tenemos:

Cuadro N° 2

PROGRAMAS Y PROYECTOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO AGRARIO RURAL (AGRO RURAL)

Programa/proyecto	Objetivos
Programa de Servicios de Apoyo para Acceder a los Mercados Rurales (PROSAAMER)	Mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios nacionales e internacionales, mediante el suministro de servicios tales como la información, la capacitación empresarial y la modernización de la gestión del sector público agrario.
Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS)	Entidad encargada de ejecutar actividades, proyectos y/o programas de manejo de recursos naturales para promover el desarrollo de las familias campesinas articulando sus negocios rurales a los mercados con el fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones asentadas en las zonas de pobreza crítica de la sierra del Perú. El ámbito de intervención del MARENASS se encuentra entre las regiones sur oriental y sur central del Perú y abarca trece provincias de los departamentos de Apurímac, Ayacucho (zona sur) y Cusco (provincias altas).
Proyecto Sierra Norte	Es un proyecto de fortalecimiento de activos, mercados y políticas de desarrollo rural en la Sierra Norte (Cajamarca, Amazonas, La Libertad y Lambayeque) que está en su fase de inicio. Tiene como objetivo mejorar las capacidades de los productores rurales para valorar sus activos y aprovechar las oportunidades de generación de ingresos en la Sierra Norte del Perú. El objetivo principal es incrementar el valor de los activos humanos, sociales, naturales, físicos y financieros de los pobladores rurales, pequeños productores y microempresarios.
Proyecto Especial Sierra Centro Sur (PESCS)	Impulsar y ejecutar proyectos de infraestructura económica, productiva y social en zonas focalizadas de pobreza y extrema pobreza, promoviendo un desarrollo sostenido de las regiones de la sierra centro sur del país, en un proceso continuo de integración a la economía nacional y el mejoramiento del nivel de vida e ingresos de las poblaciones asentadas en ellas.
Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra Andina	Mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas en el área de intervención del programa a través de: i) la promoción de negocios rurales, impulsando las alianzas estratégicas entre los productores y los compradores que demandan bienes y servicios y generando oportunidades económicas en la sierra rural de seis departamentos del país; y ii) apoyo al desarrollo comunal. Estima cofinanciar 133 proyectos de desarrollo comunal para la diversificación productiva y manejo de recursos naturales, que beneficiarán aproximadamente a 5968 familias rurales pobres.
El Proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco	Se formula y ejecuta por la asociación del HDA y el Foncodev. El eje dinamizador del proyecto es la demanda de recursos complementarios de campesinos y microempresarios de las localidades del corredor para alcanzar mayores niveles de eficiencia en sus actividades productivas, comerciales y/o de servicios. El ámbito de ejecución se ubica en la zona sur de los Andes peruanos, un espacio geográfico continuo que se extiende desde las zonas altiplánicas de Puno, hasta la selva de La Convención en Cusco.
Proabonos	Tiene por finalidad conservar la biodiversidad marina costera, recolectar y comercializar el ganado de las islas a nivel nacional. Ejerce administración y dominio en 22 islas y en nueve puntas del litoral, en una extensión territorial de 2874 ha. Promueve el uso y acceso del mar a los pequeños agricultores, comunidades campesinas y nativas, con el fin de mejorar la productividad de sus cultivos como mecanismo de superación de la pobreza.

Fuente: Baca y Roncal, 2011

Como puede apreciarse 03 de los 07 programas/proyectos presentados en esta tabla coinciden en una actividad, esto es, la inserción/vinculación del productor agrario con el mercado: PROSAAMER propone mejorar el acceso de los productores rurales a mercados de bienes y servicios nacionales e internacionales; el Proyecto de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas que plantea la promoción de negocios rurales, impulsando las alianzas estratégicas entre los productores y los compradores que demandan bienes y servicios; el Proyecto Sierra Norte que se define por fortalecer activos, mercados y políticas de desarrollo rural en la Sierra Norte. En los otros proyectos se describen un conjunto de servicios a ser atendidos (información, capacitación, etc.), pero no enfoca el objetivo principal (incremento de la productividad agraria) ni tampoco se delimita la demanda. Es posible que esta orientación sectorial-territorial orientada al mercado sea un legado del enfoque agrario de la década de los noventa.

No es sino hasta el año el 2004, en que se formula la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural (ENDR), que se comienza a abordar esta materia de manera multisectorial. En dicho documento se establece como objetivo central el impulso del desarrollo humano en el espacio rural, y sin embargo, dicha estrategia no tuvo ocasión de ser implementada apropiadamente. Durante el mismo periodo, se promulgó, la Ley N° 28298, la Ley Marco para el Desarrollo Económico del Sector Rural, con objetivos similares a los propuestos en la ENDR.

Este inconcluso enfoque multisectorial del desarrollo rural fue radicalmente cambiado con la suscripción del tratado de libre comercio con Estados Unidos el 2007, pues con la idea de facilitar la implementación del tratado, se aprobó, entre otras normas, el Decreto Legislativo 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura – MINAG, que crea el AGRO RURAL, y que se distancia de lo establecido en la ENDR sobre promoción social y gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural. En virtud de ello, los instrumentos de gestión² subsecuentes mantuvieron la estrategia exportadora pero liderado por grandes empresas agroexportadoras, en el que podrían incorporarse los pequeños productores, unidos en cadenas productivas específicas (estrategia del chorreo).

En ese orden, la creación de AGRO RURAL responde al propósito de focalizar el desarrollo rural a la intervención en zonas de pobreza, principalmente en la Sierra y la Selva, ello en la idea de acercar al pequeño productor agrario a los servicios básicos y productivos. En adición, se pone énfasis en la inserción en los mercados locales y regionales, lo que hace que la política pública quede acotada a la pequeña agricultura con capacidad y recursos productivos para conseguir la deseada inserción. Y en sentido contrario, la pequeña agricultura con menos capacidades y recursos (tierra, sin riego, bajo nivel de tecnología y educación) quedaría fuera de la acción estatal.

1.4 Evolución de las políticas de desarrollo rural

Para Baca y Roncal (2011), citados en una publicación de CEPAL, *"la evolución de las políticas de desarrollo rural en el Perú desde un modelo intervencionista hacia un enfoque de Nueva Ruralidad no pasa solo por el ámbito de la producción agropecuaria, sino también por otros espacios relevantes como la equidad, la participación social, la sostenibilidad ambiental, la descentralización y el desarrollo local"*³.

Así lo recogió el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESM) del Ministerio de Agricultura 2012-2016, donde los procesos de intervención en el medio rural y la agricultura, se definen como herramientas claves para el desarrollo y para el diseño de políticas públicas agrarias; y que, asimismo, recoge un conjunto

² El MINAG en julio de 2008 emitió el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007-2011 (PESM)

³ Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas, Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor, Coordinadores, Naciones Unidas, octubre de 2014.

de enfoques tales como, el territorial, cadenas productivas y clústeres, seguridad alimentaria, inclusión social, enfoque de cuencas y desarrollo sostenible.

Sin embargo, de la revisión del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESM) del Ministerio de Agricultura 2015-2021 se encuentra que éste último no se condice con los objetivos manifestados en el Plan 2011-2016. Así tenemos que dicho Plan prioriza a la Agricultura Familiar como Tendencia Priorizada por su predominancia, atribuyéndole que abarca a más del 80% de los agricultores y genera entre el 57 y el 77% del empleo agrícola y, en dicha virtud, la considera una variable estratégica en el desarrollo nacional.

Ahora bien, dicho documento cuando aterriza a los indicadores que se utilizan para medir el impacto de la política de agricultura familiar remite al "Ingreso promedio per cápita mensual agropecuario nacional". (Dólares USA.); elaborando sus escenarios en función de este indicador. Esto es, se usa un indicador general para evaluar la política agricultura familiar de carácter específico. No existe, de tal suerte, una forma eficiente de medir los avances en esta materia por no haberse focalizado la demanda.

Por ello, un enfoque multisectorial como el planteado en la Ley puede ser de utilidad siempre que la población beneficiaria o la demanda se encuentre debidamente delimitada. En ese orden, instituciones como el MIDIS que enfatiza la focalización de las intervenciones, articula procesos de manera intersectorial e intergubernamental con criterios y procedimientos de gestión de la política pública, permitiría la transversalización de esta política involucrando a gobiernos regionales y locales⁴; y a programas ad-hoc como el Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS) y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).

1.5 Caracterización de la Agricultura Familiar

En su estudio sobre Agricultura Familiar, el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes)⁵ propone como definición de agricultura familiar a la conformada por unidades productivas menores a 10 hectáreas estandarizadas. De allí, se subdivide en tres segmentos: 1) agricultura familiar de subsistencia - AFS (dos

⁴ El estudio del Grupo Propuesta Ciudadana (2013, p. 8) indica que la mayoría del financiamiento para la pequeña agricultura (48% a 52% del total nacional) viene de los gobiernos subnacionales (regiones y municipalidades). Sin embargo, el presupuesto nacional dedicado a ese sector creció de manera significativa en 2013, llegando a casi el 3% del presupuesto nacional con 3094 millones de soles en comparación con 2317 millones de soles en 2012.

⁵ Este artículo es el resultado de una investigación auspiciada por Welthungerhilfe en el marco del proceso de transformación de su cooperación en América del Sur, que busca aportar a que los actores de la sociedad civil fortalezcan sus capacidades de incidir en el debate sobre las políticas, en particular las referidas al derecho a la alimentación, la agricultura familiar y el desarrollo sostenible. El reporte original de investigación –del cual este artículo es una versión revisada por Javier Alarcón– fue elaborado por Carlos Figueroa, economista, como investigador principal; Christian Valeriano, como investigador asistente; y Richard Haep, como director de la investigación.

hectáreas), agricultura familiar intermedia - AFI (entre 2 y 5 hectáreas) y agricultura familiar consolidada - AFC (mayores o iguales a cinco hectáreas).

A su turno, en una publicación de la Comunidad Andina⁶ se describen mayores alcances sobre las citadas definiciones⁷. La cifra más alta corresponde a la agricultura de subsistencia con el 87.8%, de las unidades

Cuadro N° 3
Número de unidades familiares

Tipos	N° de UA	%
Agricultura familiar de subsistencia*	1 893 307	87.8
<i>Agricultura familiar crítica</i>	1 063 524	
<i>Agricultura familiar no crítica</i>	829 783	
Agricultura familiar intermedia	217 961	10.1
<i>Agricultura familiar intermedia con menor potencial</i>	97 072	4.5
<i>Agricultura familiar intermedia con mayor potencial</i>	120 949	5.6
Agricultura familiar consolidada	45 565	2.1
TOTAL	2 156 833	100.0

subsistencia tiene un área de tres hectáreas a menos

De manera oficial, el gobierno nacional ya ha determinado en el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019—2021 aprobada mediante Decreto Supremo 007-2019-MINAGRI. Así podemos apreciar que, se muestra una definición operativa de la tipología de la agricultura familiar, el cual está en función de dos variables de control: 1) en función del tamaño de la Unidad Agropecuaria Familiar; 2) el nivel tecnológico de la Unidad Agropecuaria Familiar.

Con base a estos criterios el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019—2021 presenta las definiciones, conforme muestra el siguiente cuadro:

⁶ Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad. SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA.

⁷ La agricultura familiar de subsistencia (AFS): caracterizada por estar en condición de inseguridad alimentaria, con escasa disponibilidad de tierra, sin acceso al crédito e ingresos insuficientes. Generalmente están ubicadas en ecosistemas frágiles de áreas tropicales y alta montaña; y forman parte de la extrema pobreza rural.

La agricultura familiar en transición (AFT): emplea técnicas para conservar sus recursos naturales, cuenta con mayores recursos agropecuarios y, por lo tanto, con mayor potencial productivo para el autoconsumo y la venta. Si bien son suficientes para la reproducción de la unidad familiar, no alcanzan para generar excedentes suficientes para desarrollar su unidad productiva, además su acceso al crédito y mercado es aún limitado.

La agricultura familiar consolidada (AFC): dispone de un mayor potencial de recursos agropecuarios que le permite generar excedentes para la capitalización de su vida productiva. Está más integrada al sector comercial y a las cadenas productivas, accede a riego y los recursos naturales de sus parcelas tienen un mejor grado de conservación y uso, pudiendo superar la pobreza rural.

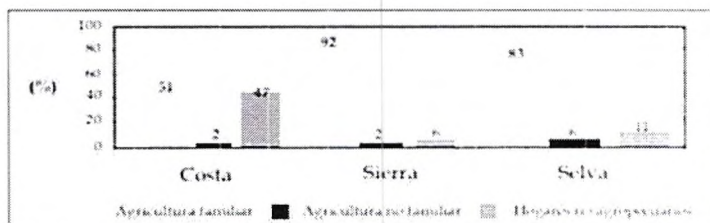
Cuadro N° 4

Tipología de la AF	Definición	Sub tipo de AF	Definición
Agricultura familiar de subsistencia	Incluye todas aquellas unidades agropecuarias familiares (UA) menores a 2 hectáreas estandarizadas y que pueden o no hacer uso de ambas tecnologías (riego o semillas certificadas)	Agricultura Familiar Crítica.	Aquellas UA conformadas por menos de 2 hectáreas estandarizadas y que no cuentan con riego en ninguna de sus parcelas ni hacen uso de semillas certificadas.
Agricultura Familiar Intermedia	Comprende a todas las UA entre 2 y 5 hectáreas estandarizadas, y que pueden o no hacer uso de ambas tecnologías. Al igual que en el caso anterior, podemos hacer una subdivisión al interior de la AFI a partir de la variable de control tecnológica.	Agricultura Familiar no Crítica	Compuesta por unidades agropecuarias familiares con extensión menor a 2 hectáreas estandarizadas y que hacen uso de por lo menos una de las dos tecnologías analizadas.
		Agricultura Familiar Intermedia con menor potencial	UA que contando con extensiones entre 2 y 5 hectáreas estandarizadas no tienen ninguna parcela bajo riego ni hacen uso de semilla certificada, es decir, son UA que no tienen potencial tecnológico. (*) Las UA agropecuarias cercanas al umbral de 2 hectáreas son muy similares a aquellas clasificadas como de AFS por lo que este segmento de AFI es de especial atención.
		Agricultura Familiar Intermedia con mayor potencial	UA que cuentan con extensiones entre 2 y 5 hectáreas estandarizadas y que, además, usan al menos una tecnología para la producción
Agricultura Familiar Consolidada	Comprende las UA cuyas extensiones tienen por lo menos 5 y no superan las 10 hectáreas estandarizadas. Todas estas UA utilizan al menos una tecnología de estudio, es decir, mantienen al menos una parcela bajo riego, usan semillas certificadas o, incluso, ambas tecnologías.	Agricultura Familiar Consolidada	Tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos de tierra y otros factores de producción con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productor) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

Del cuadro presentado, se advierte que, se definen subtipos de Agricultura Familiar de subsistencia, intermedia y consolidada, atendiendo a criterios sobre la extensión de la Unidad Agropecuaria y acceso a tecnologías.

Ahora bien, el citado informe de la Comunidad Andina indica que la (PEA) para agricultura familiar está mayormente concentrada en la Sierra y Selva.

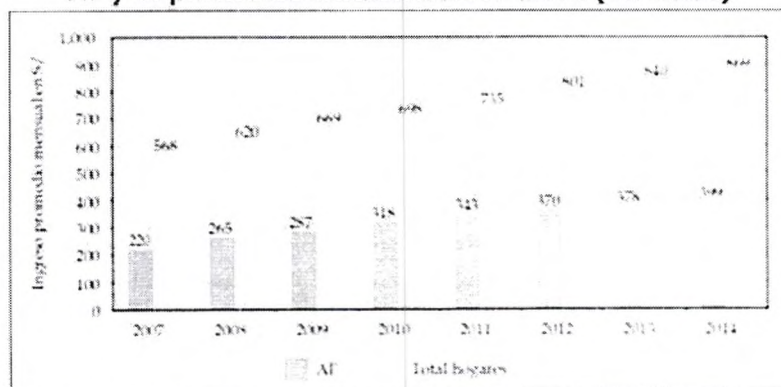
Cuadro N° 5
PEA ocupada en el sector agropecuario, según
tipo de hogar y región natural (2012)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2012

Y de la revisión de los ingresos promedio per cápita se tiene que el ingreso promedio por agricultura familiar representa menos de la mitad del promedio nacional.

Cuadro N° 6
Evolución de los ingresos promedio per cápita de la
AF y el promedio nacional 2007-2014 (en Soles)

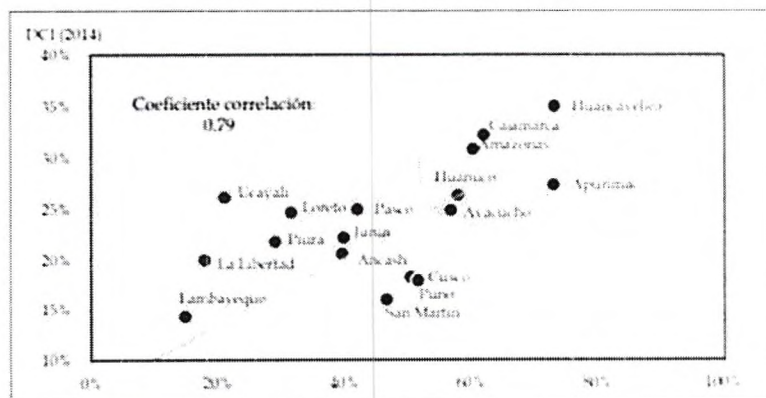


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2012

En adición a ello, las cifras precedentes plantean que la política sobre agricultura familiar debe ser abordadas no solo desde la mejora de la productividad de dicha actividad económica sino atendiendo a aspectos de inclusión social y desarrollo. Por ello, es relevante revisar otros indicadores relacionados a las condiciones de vida del agricultor familiar propiamente tal.

De acuerdo con el precitado estudio, la Desnutrición Crónica Infantil (DCI) es del 29% a nivel rural y solo de 8% a nivel urbano, y asimismo, el estudio muestra un coeficiente de correlación de 0.79 que expresa que a mayor porcentaje de agricultura familiar habrá también una mayor tasa de DCI, siendo Huánuco, Ayacucho, Apurímac, Amazonas, Cajamarca y Huancavelica los casos más críticos. Conviene señalar que la DCI está asociada también a los factores Índice de Desarrollo Humano (IDH) e Índice de Exclusión Social (IES)

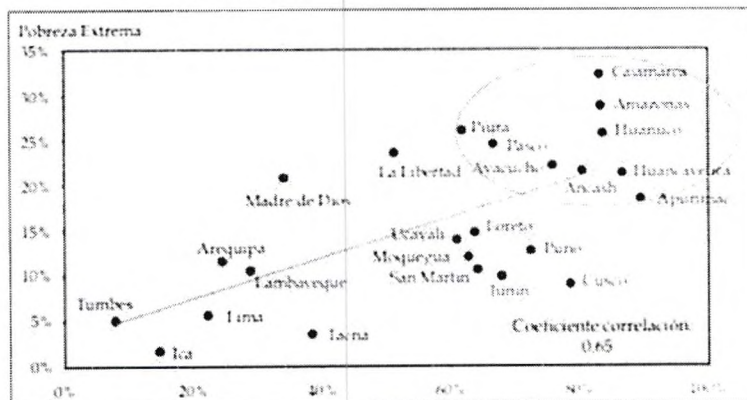
Cuadro N° 7
Agricultura familiar y desnutrición crónica infantil
(Patrón OMS)



AFS (% total hogares 2014)
 Fuente: Enaho 2014

Sobre la pobreza, también se realiza una correlación, encontrándose que existe un 0.65 entre el indicador de pobreza extrema y el porcentaje de agricultura familiar, cuando se evalúa el quintil de más bajos ingresos. Esto significa que la pobreza es un factor altamente relevante para explicar la situación de la agricultura familiar, aunque no es el único.

Cuadro N° 8
Agricultura y pobreza monetaria extrema en el quintil
de más bajos ingresos, 2014



AF (% total hogares)
 Fuente: Enaho 2014

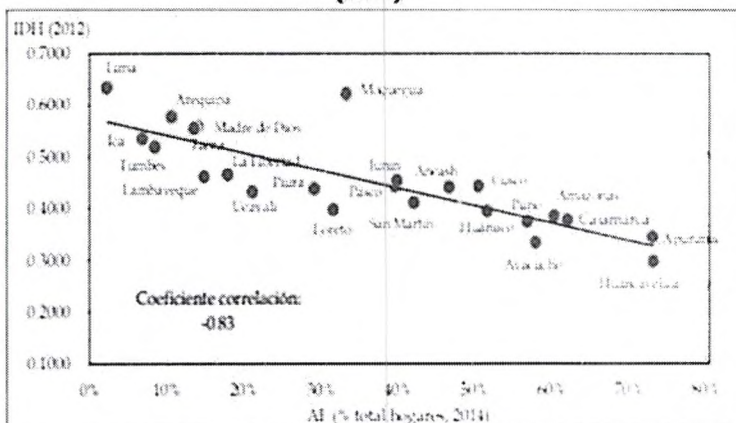
Por otro lado, se muestra una alta correlación entre el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁸ entre la agricultura y el IDH alcanzando el coeficiente 0.83. Los departamentos con alta presencia de agricultura familiar y bajos niveles de

⁸ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) combina tres indicadores relevantes para evaluar el nivel de desarrollo de una determinada área: esperanza de vida, logro educativo e ingreso per cápita

IDH son: Cusco, Huánuco, Puno, Ayacucho, Amazonas, Cajamarca, Apurímac y Huancavelica.

Cuadro N° 9

Agricultura familiar e Índice de Desarrollo Humano (IDH)

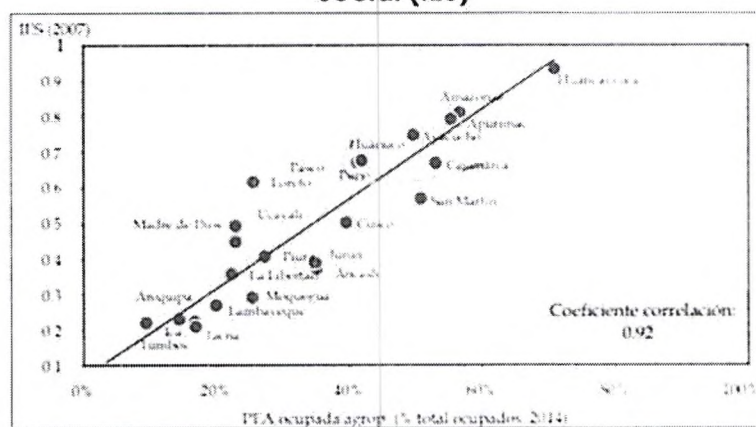


Fuente: Enaho 2014 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2012.

Finalmente, se propone como indicador al Índice de Exclusión Social (IES)⁹, estableciéndose una estrecha correlación entre el porcentaje de agricultura familiar y el IES alcanzando un altísimo coeficiente de 0.92, siendo Huancavelica, Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Puno y Huánuco los que requieren mayor inversión pública y social.

Cuadro N° 10

PEA ocupada agropecuaria e Índice de Exclusión Social (IES)



Fuente: Enaho 2014. Figueroa, Carlos y Ojima, Lorenzo. La exclusión social en el Perú. Hacia una nueva política social. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2014.

⁹ Se trata de un índice propuesto por Carlos Figueroa y Lorenzo Ojima proponen una metodología para calcular el Índice de Exclusión Social (IES), el cual combina las variables pobreza, salud (Infecciones Respiratorias Agudas –IRA–) y el acceso a los servicios de electricidad, agua y desagüe en el hogar

De lo señalado, se concluye que las políticas de promoción de la agricultura familiar deben orientarse a producir un curso o ruta que permita transitar mediante las acciones públicas desde la agricultura de subsistencia hacia la agricultura familiar intermedia y consolidada.

1.6 Un modelo posible de Agricultura Familiar

Esa también es una conclusión del estudio presentado por la Comunidad Andina¹⁰ que citando el informe de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo (FAO/BID, 2007), que establece que siendo que en la comunidad andina, la estructura de ingresos familiares revela un 80% del peso específico en la producción agropecuaria éste se incrementa en la medida que la unidad productiva esté más consolidada. Por lo tanto, la consolidación de la agricultura familiar la hace más sostenible y autogestionaria, transitando de la subsistencia al intercambio comercial.

En ese orden de ideas, la referida publicación de la Comunidad Andina ha propuesto una Ley Modelo de Agricultura Familiar que en su artículo 10° establece, entre otros deberes y obligaciones del Estado, la promoción de la agricultura familiar a través de: investigación agropecuaria, asistencia técnica, asesoramiento y transferencia de tecnologías, apoyo e infraestructura necesaria, capacitación y formación profesional.

Asimismo, se prescribe en la Ley Modelo la asignación de recursos presupuestales específicos para el fortalecimiento de la agricultura familiar, y en adición a ello, se indica la necesidad de focalizar la intervención pública mediante el desarrollo de sistemas de información social y económica, geográfica y de cartografía, a fin de identificar los grupos y hogares especialmente vulnerables en su modo de vida y práctica de agricultura familiar. Nada de ello lo establece la Ley de Agricultura Familiar peruana.

El Plan de Agricultura Familiar 2019-2021 se remite al Censo Nacional Agropecuario del año 2012, señalando que el 97%¹¹ de las 2.2 millones de Unidades Agropecuarias corresponden a Agricultura Familiar, y que, 3 millones (83%) de los 3.8 millones de agricultores realizan dicha actividad. Por lo tanto, el desarrollo de políticas en favor de este sector resulta estratégico.

En ese orden, conviene revisar las acciones estratégicas propuestas en el Plan y se advierte que, se prescribe la elaboración de una propuesta de desarrollo territorial que impulse un mapeo de los bienes públicos y servicios que cuenten los sectores concernidos en los territorios considerando el acceso a los factores de producción recomendándose la elaboración de propuestas en esta materia. No obstante, lo señalado, se aprecia el desapego del Plan para atacar el problema público cuando establece como acciones el "impulso" o

¹⁰ Ibid., Secretaría General de la Comunidad Andina

¹¹ De este porcentaje 88% realizan agricultura de subsistencia, 10% agricultura intermedia y apenas 2% agricultura consolidada.

se limita a la "formulación o elaboración de propuestas", no conteniendo en ella la determinación de compromisos presupuestales ni, como ya ha sido mencionado, la identificación debida de los beneficiarios de la política pública que permita, a partir de una línea de base, evaluar la progresión de la política de agricultura familiar con indicadores aceptables.

Una explicación plausible puede encontrarse en el documento sobre políticas públicas y agriculturas familiares¹² que explica la diversidad de políticas en América Latina y el Caribe por la naturaleza política de la categoría "agricultura familiar", lo cual la hace amplia y diversa por naturaleza y "extensible" por decisión política. Así, se pone como ejemplo al Perú de país con un importante sector de pequeña producción sin políticas enfocadas hacia ella misma. Otra situación, en cambio, se revela en países como Brasil, Uruguay y Argentina donde se aprecian políticas específicas, pero de carácter transversal, sobre Agricultura Familiar (desarrollo territorial, seguridad alimentaria, lucha contra la pobreza). Estas ya aparecen en las herramientas de gestión y normativa, pero nuevamente, ello no se condice con resultados por las razones ya expuestas precedentemente. Sobre todo, si se toma en cuenta que, el propio MINAGRI ha señalado que, "la agricultura familiar jugó un papel clave ante los efectos de la crisis financiera de 2008 y 2009, logrando no sólo asegurar el flujo normal de alimentos a los mercados, sino que permitió mantener los precios accesibles para el bolsillo del consumidor"¹³.

Conviene advertir que la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015 – 2021 ¹⁴tiene como objetivo general "orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados favorables para los agricultores y agricultoras familiares, mediante el acceso oportuno, equitativo y de calidad de los agricultores y agricultoras familiares a factores de producción, servicios y bienes públicos, la gestión de conocimientos y capacidades; y la articulación de una institucionalidad nacional, regional y local a favor del logro de resultados de la Agricultura Familiar; esperando con ello el incremento en el nivel de producción y productividad de los agricultores y agricultoras familiares, su inclusión social y seguridad alimentaria y la eficiencia del manejo sostenible de los recursos agua, suelos, cobertura vegetal (pastos, praderas y bosques), flora, fauna y de los sistemas agroalimentarios".

Una plausible manera de aterrizar los objetivos y resultados esperados en el Plan es observar la experiencia brasileña de implementación de la política sobre agricultura familiar, el cual prescribe¹⁵ una denominada Declaración de

¹² Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas Resumen ejecutivo, Abril 2014 El estudio completo será publicado por la CEPAL- Santiago de Chile- en octubre del 2014

¹³ Boletín de agricultura familiar, para América Latina y el Caribe, Octubre - Diciembre 2013, FAO.

¹⁴ Elo corresponde a la presentación del objetivo general, objetivos específicos y resultados esperados de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015 – 2021

¹⁵ Ley de Agricultura Familiar N°11.326 (2006)

Idoneidad (DAP) al PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar)¹⁶, lo que permite identificar a los agricultores familiares que son elegibles para recibir los beneficios que ofrecen las políticas públicas pertinentes.

En un estudio realizado sobre el caso brasileño¹⁷ se concluye que el Pronaf es la mayor política pública accedida por los agricultores familiares en Brasil, destacando entre sus fortalezas el establecimiento de mecanismos que delimiten o focalicen el público (público objetivo, beneficiarios y criterios de priorización) para acceso a los recursos presupuestarios (económico – poder del Estado) y no presupuestarios (cuerpo técnico directo e indirecto – implantación e implementación – con características descentralizadoras) que provee Pronaf. Asimismo, están bien definidas, sus acciones y productos (líneas de financiación), están reconocidos y registrados mediante la DAP.

Conviene señalar que el estudio señala que el Pronaf adolece de una conceptualización precisa del problema que el programa y no se define causas, consecuencias y descriptores. Asimismo, se observa que el objetivo general tiene un problema de practicabilidad, esto es, se propone un objetivo más grande que las propias líneas/productos, ello podría corresponder a principios de desarrollo agrario, pero no a un programa sobre el presupuesto del desarrollo rural.

Tanto los aspectos destacados como fortalezas o debilidades del Programa nos remiten a las propias fortalezas y debilidades de la Ley de Agricultura Familiar.

1.7 Justificación de la propuesta legislativa

La proposición legislativa se justifica por el compromiso del Estado peruano establecido en el artículo 88° de la Constitución Política del Perú de apoyar preferentemente el desarrollo agrario.

Dicha obligación requiere de normas e instrumentos de gestión que desarrollen adecuadamente la referida disposición constitucional; esto es, acercar la demanda de los agricultores familiares a la oferta de bienes y servicios estatales como criterio central en la implementación de la política pública.

Si bien es cierto, la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, reconoce la agricultura familiar y su importancia en la seguridad alimentaria, conservación de la agrobiodiversidad, uso sostenible de los recursos naturales y 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.

¹⁶ El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar - Crédito Rural (PRONAF) es el sistema de crédito rural PRONAF que proporciona asistencia financiera a los agricultores familiares que están registrados bajo el sistema DAP, según los criterios establecidos en la Ley N° 11,326.

¹⁷ Análisis estructural del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar brasileña Junior Miranda Scheuer y Miguel Vassallo

Dicha declaración de principios señalada en el objeto de la Ley, no se condice con resultados de política que denoten un avance o progreso de la política de promoción de la agricultura familiar. Ello se debe a la carencia de una delimitación precisa del público objetivo o beneficiario porque no es suficiente mostrar las cifras de 2.2 millones de Unidades Agropecuarias y 3 millones dedicados a la Agricultura Familiar.

La política pública debe definir qué segmento de dichas cifras serán atendidas, hacia dónde movilizará la política pública a los agricultores de dicho segmento y los mecanismos que permitirán el acceso a los bienes y servicios estatales a este segmento de agricultores focalizado.

En ese sentido, es clave reforzar la institucionalidad a cargo de la promoción de la agricultura familiar confiriéndole un reconocimiento en la Ley y otorgándole algunas funciones adicionales que le den un rol que le permita ser el órgano articulador que no es en la actualidad. Asimismo, la responsabilización o rendición de cuentas es relevante por lo que se considera la presentación de un informe anual ante la Comisión Agraria del Congreso de la República.

Estas funciones adicionales deben ser las más sensibles como el hacerse cargo directamente de conducir la política de agricultura familiar que incluyen el acceso al crédito a través de la creación de mecanismos de elegibilidad y su certificación. En ese sentido, se realizan modificaciones a la Ley de Creación del Ministerio de Agricultura.

Finalmente, con la finalidad de delimitar el público objetivo o beneficiario, resulta necesaria la creación de un registro de agricultores familiares habilitados para el acceso a los bienes y servicios que se ofrecen a través de los proyectos, programas y entidades públicas en general.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La Ley 30355 establece que los costos de implementación son con cargo a los presupuestos institucionales; sin embargo, los costos adicionales de la implementación de la presente Ley se justifican por los beneficios de la implementación de la política pública con definición de beneficiarios, plazos y oferta de bienes y servicios estatales.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa modifica la Ley incorpora los artículos 12 y 13 a la Ley 30355 para crear la Comisión Multisectorial de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar y el Registro Nacional de Agricultores Familiares; y asimismo modifica la Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego para incorporar como función su responsabilidad en la conducción de la política de agricultura familiar.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa está vinculada a la vigésima tercera Política de Estado del Acuerdo Nacional sobre desarrollo agrario y rural con énfasis en la promoción de la rentabilidad y la expansión del mercado de las actividades agrarias, impulsando su competitividad con vocación exportadora y buscando la mejora social de la población rural.