

# **El Ministerio de Agricultura y Riego, la COVID-19 y la agricultura familiar: desencuentros y distancia social**

---

*Eduardo Zegarra M.*

---

### **Sumilla**

En este artículo miramos el rol que ha desempeñado el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) en el contexto de la COVID-19, en particular con respecto a la agricultura familiar. Luego de presentar una breve historia de sus reestructuraciones en la última década, evaluaremos la respuesta del Minagri a la situación de emergencia, enfatizando su relación «a distancia» con los agricultores familiares. En la parte central del artículo desarrollamos las características fundamentales de nuestra agricultura familiar y sustentamos la urgente necesidad de una nueva reestructuración, esta vez para que el Ministerio de Agricultura esté realmente orientado a atender a los agricultores familiares de nuestro país.

LA COVID-19 NOS TOMÓ POR SORPRESA A TODOS. El Perú se preciaba de ser una de las economías más dinámicas de la región. En los últimos años, sin embargo, se empezaron a notar serios problemas con el modelo peruano, con un Estado débil, una casi inexistente red de protección social y una estructura productiva poco diversificada y altamente informal. Estas debilidades aparecerían en toda su dimensión con la crisis de la pandemia del 2020, algo de lo que todos somos testigos con las terribles cifras de miles de fallecidos y una crisis económica y alimentaria de grandes proporciones.

¿Pero cómo encuentra la COVID-19 a la agricultura peruana? Durante la última década esta había seguido profundizando sus características estructurales en el marco del modelo neoliberal: extrema dualidad, elevados índices de pobreza y baja productividad. Lo único que consolidó el modelo fue a un sector agroexportador altamente excluyente, dedicado a la explotación intensiva de algunos enclaves costeros entregados por el Estado a unas pocas grandes empresas. Además, este sector obtuvo leyes de flexibilidad laboral y generosas exoneraciones tributarias (Ley de «Promoción Agraria»), así como los beneficios de tratados de libre comercio con medio mundo.

En este contexto, mientras el sector agroexportador peruano crecía en forma exponencial desde los 2000, al costado y ocupando la mayor parte del territorio nacional siguió postergada la otra

agricultura, la de los más de dos millones de agricultores familiares. Si uno revisa los discursos presidenciales de los últimos 20 años, las únicas menciones al tema agrario se refieren a récords de agroexportaciones más anuncios sobre proyectos de irrigación financiados con la plata de todos. Ningún presidente ha leído al menos dos párrafos completos y significativos sobre nuestra agricultura familiar, una muestra palpable del sempiterno abandono que sufren nuestros pequeños productores. Y este abandono se refleja con la mayor crudeza en la entidad pública que supuestamente debe representarlos y generar políticas a su favor: el Ministerio de Agricultura y Riego.

En este artículo miramos el rol que ha desempeñado el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) en el contexto de la COVID-19, en particular con respecto a la agricultura familiar. Luego de presentar una breve historia de sus reestructuraciones en la última década, evaluaremos la respuesta del Minagri a la situación de emergencia, enfatizando su relación «a distancia» con los agricultores familiares. En la parte central del artículo desarrollamos las características fundamentales de nuestra agricultura familiar y sustentamos la urgente necesidad de una nueva reestructuración, esta vez para que el Minagri esté realmente orientado a atender a los agricultores familiares de nuestro país.

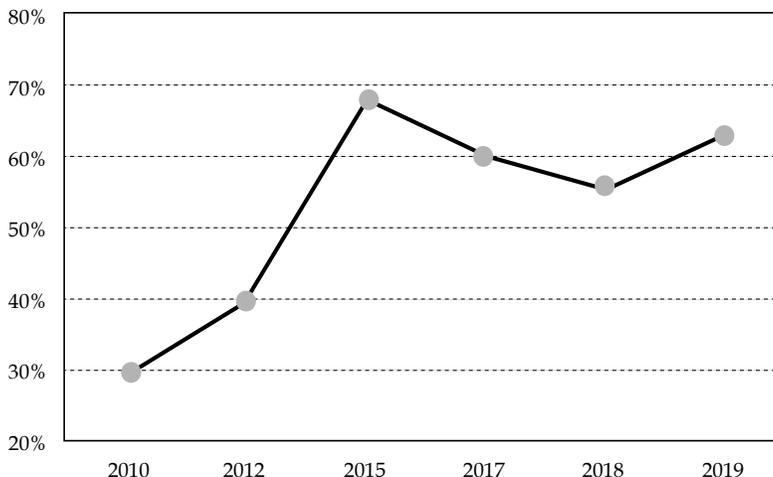
## **El Ministerio de Agricultura y Riego y sus reestructuraciones**

El actual Minagri es el resultado de algunas «reformas» previas realizadas por los gobiernos de Alan García y Ollanta Humala. Su estructura se gestó durante el segundo gobierno de García, luego de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos el 2009. Cabe recalcar en este punto que si bien el gobierno de Alejandro Toledo negoció este TLC de espaldas al agro, fue el gobierno de García el que terminó firmándolo tal cual. Luego de esta

firma el gobierno aprista planteó una nueva estructura ministerial orientada a incrementar una noción abstracta de «competitividad» (entendida en forma limitada como capacidad de exportar) y a supuestamente compensar a los millones de perdedores del TLC. Aun así, la nueva institucionalidad no fue nunca pensada para el pequeño productor. En la práctica, el único sector que siguió recibiendo apoyo y gozando de privilegios tributarios y laborales desde el Estado fue el de los grandes agroexportadores.

Durante el primer año del gobierno de Humala, el Minagri sería dirigido por dos ministros que buscaban mayor apoyo para la agricultura familiar: Miguel Caillaux y Luis Ginocchio. No obstante, luego de la claudicación de Humala frente a los poderes económicos y a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pasó a controlar directamente la agenda agraria. Humala nombró como ministros de la cartera de agricultura a funcionarios que provenían del MEF, específicamente del área de inversiones públicas. El primero de estos, Milton Von Hesse, sería el artífice de una nueva reorganización, siendo este el momento en el que se agregó al nombre del ministerio la palabra «riego». El énfasis en el riego y en la infraestructura no ha hecho sino aumentar desde entonces, a tal punto que hoy el Minagri parece más un ministerio de obras públicas y reconstrucción que uno al servicio del agricultor peruano: más del 60% del gasto en inversión sectorial se orienta a infraestructura en riego y reconstrucción (ver el gráfico n° 1).

**Gráfico n° 1**  
**Ministerio de Agricultura y Riego: porcentaje de gasto en inversión en riego e infraestructura**



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Consulta amigable. Elaboración propia.

Y para (no) variar, la agroexportación siguió siendo la niña de los ojos de los ministros y presidentes de turno, mientras la agricultura familiar seguía abandonada a su suerte. Ningún cambio significativo ocurrió al respecto con el nuevo gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK). Hasta que en el año 2019 –y luego de la accidentada salida de PPK de la presidencia para ser reemplazado por Martín Vizcarra– ocurrió un evento inesperado: se realizó un exitoso paro agrario convocado por la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) y la Junta Nacional de Regantes, el 13 de mayo. Ese paro pondría por primera vez en mucho tiempo a la agricultura familiar en el centro de la agenda política nacional. A partir de esa acción de lucha, el gobierno accedió a conformar cinco mesas de diálogo con los gremios agrarios, donde se negociarían 89 acuerdos del pliego planteado.

Una de las mesas que tuvo acuerdos importantes fue la de reestructuración del Minagri. El gobierno, con la ministra de Agricultura de ese entonces, Fabiola Muñoz, aceptó reorganizar el ministerio y pasar a uno totalmente nuevo, con el nombre de Ministerio de Desarrollo Agrario (MIDA). Uno de los cambios más importantes del MIDA sería la creación de un viceministerio de «agricultura familiar», así como otro de «servicios agropecuarios». Desaparecerían entonces los anteriores viceministerios de «desarrollo e infraestructura» y el de «políticas agrarias», que expresan el sesgo pro cemento e infraestructura. Así, la nueva institucionalidad acordada entre el gobierno y los gremios agrarios estaría por primera vez orientada a poner al ministerio al servicio de los dos millones de agricultores familiares, que hoy en día no se sienten ni representados ni atendidos por el ente sectorial.

Cabe decir que la norma para la creación del MIDA estuvo a punto de ser aprobada en el pleno del Congreso («pleno agrario»), el 13 de junio del 2019<sup>1</sup>, pero debido a una demora administrativa de último momento, esta no llegó a tiempo al Parlamento. El tema quedó pendiente y luego vino el cierre del Congreso y la elección de uno nuevo. Ya en marzo del 2020 llegaría la pandemia al Perú, y en medio de una de las peores crisis de nuestra República, el nuevo Congreso empezaría a discutir nuevamente la norma del nuevo ministerio. Es, por tanto, un momento propicio para evaluar y discutir qué tipo de ministerio realmente necesitan nuestros agricultores. Antes de entrar en ese punto, veremos el reciente desempeño del actual Minagri en el contexto de la pandemia de la COVID-19 y la situación de los agricultores familiares frente a ello.

---

<sup>1</sup> El Ejecutivo envió al Congreso el Proyecto de Ley n° 4493/2019-PE, que crea el MIDA y sus dos viceministerios de agricultura familiar y servicios agropecuarios, el 20 de junio del 2019. Este proyecto se viene discutiendo en la comisión agraria del nuevo Congreso instalado en marzo del 2020.

## **El Minagri y su «distanciamiento social» de la agricultura familiar**

La respuesta inicial del gobierno de Martín Vizcarra de declarar la emergencia y una estricta cuarentena a nivel nacional para enfrentar la COVID-19 fue la correcta. Colocó al Perú en la línea de países que anteponían la vida de sus ciudadanos a intereses económicos de corto plazo. No obstante, la respuesta también empezó rápidamente a reflejar sesgos estructurales de nuestro sistema político y económico, en especial con la poca o nula atención al sector agrario y rural.

Desde el inicio de la emergencia nacional (mediados de marzo), los gremios agrarios organizados en Conveagro iniciaron un proceso de evaluación del impacto en los agricultores. Y muy pronto empezaron a alertar al país y al Minagri que la abrupta paralización económica los estaba afectando gravemente. Mirando la evolución de precios de algunos productos agrarios importantes como papa, arroz, leche y maíz, estimaban que los ingresos agrarios de los agricultores familiares habían caído en un 50% por la menor demanda urbana (cierre de restaurantes y menos ingreso en las familias urbanas). Además, las fuentes de ingreso no agrario prácticamente desaparecieron en las zonas rurales. La emergencia generaría también diversas dificultades para la movilización de productos en varias regiones, ya que los transportistas y acopiadores empezaron a pagar precios irrisorios por la producción. El ejemplo más notorio de esta situación es la papa, que empezó a pagarse S/. 0.30 por kilo, cuando el costo de producción es de S/. 0.70.

El primer pronunciamiento importante sobre la pandemia de Conveagro y la Junta de Usuarios de Riego fue emitido el 24 de marzo. Los gremios alertaban tempranamente al gobierno que se estaban produciendo problemas en la cadena de abastecimiento de alimentos del campo a la ciudad y que muchos productores

tenían problemas para comprar insumos, pagar mano de obra y poder colocar sus productos en el mercado.

La primera propuesta importante de Conveagro fue la implementación de un «bono productivo agrario» de 1000 soles por agricultor (distinto al «bono social urbano» de 380 soles lanzado inicialmente por el gobierno), para que los productores puedan enfrentar sus gastos de campaña y de envío de alimentos a los mercados. Una segunda propuesta importante fue la creación de un fondo de salvataje por 5000 millones de soles para financiar la próxima campaña agrícola. Veremos luego que ninguna de estas dos propuestas centrales de los gremios de la agricultura familiar fueron adecuadamente canalizadas por el Minagri y el gobierno de Vizcarra en el contexto de la pandemia.

Al respecto de la propuesta de un «bono productivo agrario», el Minagri enfrentó inmediatamente un serio problema: no tenía un padrón actualizado y consistente de productores agrarios a nivel nacional. Sin este instrumento era difícil diseñar e implementar el mencionado bono, lo que afectó de manera decisiva la capacidad del gobierno para responder a la crisis económica del agro. Luego de tres semanas sin respuesta a las demandas agrarias, el gobierno decidió lanzar un «bono rural» de 760 soles, orientado a un millón de familias rurales en situación de pobreza y pobreza extrema (Decreto de Urgencia n° 042-2020, del 19 de abril). El «bono rural» fue encargado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), que, a diferencia del Minagri, sí tenía un padrón de beneficiarios, pero de programas sociales en zonas rurales. Cabe mencionar en este punto que el padrón del Midis obedecía a criterios de focalización por pobreza y no identificaba necesariamente a cientos de miles de agricultores y agricultoras a nivel nacional.

En este sentido, el «bono rural» en realidad tenía poco o casi nada que ver con el pedido de apoyo planteados por los gremios agrarios a través del «bono productivo agrario». Según el propio Decreto de Urgencia n° 042-2020, el «bono rural» se orientaría

solo a familias rurales en situación de pobreza, es decir, a un 42% de la población rural. Entonces, quedaba fuera casi un 60% de población rural que también venía sufriendo duros embates por la paralización económica. Además, dentro de los pobres rurales, el Decreto de Urgencia señalaba que un 73% se dedicaban a la agricultura. Es decir, el «bono rural» atendería, en el mejor de los casos, a unas 730 mil familias agropecuarias pobres. No obstante, el número de familias agropecuarias es de más de dos millones, con lo cual un aproximado de 1.3 millones de familias agropecuarias seguirían sin recibir apoyo alguno del gobierno.

La versión oficial del Minagri sobre el «bono rural» fue que este era un «bono agrario», algo que en realidad nunca demostró. El ministro de Agricultura, Jorge Montenegro, declaró que se habían coordinado padrones a ser incluidos en el proceso de definición de beneficiarios del «bono rural» hacia agricultores con menos de cinco hectáreas. No obstante, ninguna de estas coordinaciones apareció mencionada en el Decreto de Urgencia n° 042-2020, ni tampoco se mencionó una sola vez al Minagri, ni hubo referencia alguna a «padrones agrarios» cruzados con los del Midis. Así, quedaron abiertas algunas preguntas al respecto de este tema, siendo las más importantes las referidas a cuántas familias agropecuarias fueron realmente incluidas en los padrones del «bono rural» del Midis y qué criterio de selección se utilizó para ello.

Pero incluso si el «bono rural» hubiera sido efectivo y oportuno (lamentablemente no lo fue, como veremos más adelante), el «bono productivo agrario» planteado por los gremios seguía siendo una medida urgente para atender a más de 1.3 millones de agricultores familiares excluidos. El Minagri nunca llegó o a entender o a querer convertir en decisión gubernamental esta crucial demanda durante toda esta etapa de la cuarentena. Al final, el presidente Vizcarra anunciaría a inicios de mayo un confuso «bono universal» complementario, orientado a atender a todos los sectores no cubiertos por los «bonos focalizados» del Midis.

¿Y cómo les fue a los bonos? Al 24 de junio, de acuerdo a la página *web* del gobierno (*bonos.servicios.gob.pe*), la entrega había avanzado en un 78% en el periodo de tres meses y el «bono rural» solo lo había hecho en 51%. Es decir, usando los propios cálculos del gobierno, el «bono rural» habría llegado solamente a unas 360 mil familias agrarias, menos del 20% del total de familias agricultoras del país. Queda por confirmar cuántos agricultores recibirán realmente el bono universal complementario, algo que no es posible hacer fácilmente por la carencia de padrones de agricultores. Lo cierto es que quedó claro que el Minagri no tuvo mayor rol ni en el proceso de diseño ni en la entrega de ninguno de los bonos, y que el llamado «bono agrario» nunca existió. Y esto ocurrió porque esta entidad no tenía un padrón actualizado y consistente de sus propios clientes, es decir, de los agricultores. Este solo hecho reflejaría en toda su dimensión el enorme «distanciamiento social» entre el Minagri y los dos millones de agricultores familiares en el país.

Al respecto de la propuesta hecha al Minagri de la creación de un fondo de salvataje por 5000 millones de soles, similar al Reactiva Perú urbano, no se tuvo nunca una respuesta a la medida de la necesidad<sup>2</sup>. Y si bien el ministro Montenegro anunció que se estaban destinando 600 millones de soles a través de Agrobanco y Agroperú para la pequeña agricultura, este compromiso ya había sido asumido el año 2019 luego de las mesas de diálogo, por lo que esto no sumaba nada adicional para el agro. Además, el supuesto monto «nuevo» de 600 millones ascendía solamente al 12% de los 5000 millones de soles requeridos por los gremios para poder financiar un millón de hectáreas de la próxima campaña agrícola. En un pronunciamiento de Conveagro, del 29 de mayo,

---

<sup>2</sup> Al cierre de este artículo el gobierno anunció que se estaba evaluando un Fondo de Apoyo Empresarial (FAE) agrícola, por un monto de 500 millones de soles. Dicho monto asciende al 10% de lo requerido por los gremios, y representa el 0.8% del monto asignado a Reactiva Perú, el programa del gobierno para las empresas urbanas y agroindustriales.

se señaló que el gobierno estableció reglas de acceso al crédito de Agrobanco discriminatorias contra los agricultores, los que tendrían que hipotecar sus tierras para acceder a créditos superiores a los 20 000 soles. Esto contrastaba dramáticamente con el aval que el gobierno otorgó a las empresas (mayoritariamente urbanas) que recibirían los fondos de Reactiva Perú por 30 000 millones de soles y que no requieren hipotecar nada.

A fines de mayo era evidente el creciente malestar en los gremios agrarios por la total falta de respuesta de las autoridades nacionales a sus propuestas más importantes. La «distancia social” entre agricultores y Estado no podía quedar en mayor evidencia. Esto nos regresa a la urgente necesidad de cambiar radicalmente la forma de operar y relacionarse del ministerio del sector con los agricultores, tema que veremos a continuación en base a una caracterización de la agricultura familiar.

## **Hacia un nuevo ministerio al servicio de la agricultura familiar**

El diseño del nuevo ministerio de Agricultura debe estar basado en una adecuada caracterización de nuestros agricultores familiares. Solo un ministerio que adapte y estructure sus funciones y acciones en torno a estas características será realmente útil, no solo para los agricultores, sino también para el desarrollo agrario y del país. Para caracterizar a los agricultores peruanos usaremos la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) más reciente (2018). Esta encuesta tiene como marco muestral al censo agropecuario del 2012, siendo representativa del conjunto de agricultores peruanos por regiones y a nivel nacional. Además, la encuesta se ha venido aplicando desde el 2014 y en la versión del 2018 contaba ya con casi 30 000 agricultores encuestados.

Cabe recalcar en este punto que una caracterización útil de estos actores requiere de una tipología de los agricultores que pueda expresar la heterogeneidad agraria. Es por ello que definiremos tres tipos de agricultura: (i) agricultura familiar (menos de 10 hectáreas), (ii) mediana agricultura (10 a 200 hectáreas) y (iii) grandes empresas agrarias (más de 200 hectáreas y condición jurídica de empresa). La distribución de estos tres tipos de agricultura a nivel nacional para la muestra expandida de la encuesta del 2018 se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro n° 1**  
**Tipos de agricultura en el Perú**

	1. Agricultura familiar	2. Mediana agricultura	3. Empresas agrarias	Total	% Agricultura familiar
# Agricultores	2 045 757	194 276	9287	2 249 320	91%
# Costa	297 813	15 612	1776	315 200	94%
# Sierra	1 408 147	90 501	6208	1 504 856	94%
# Selva	339 797	88 163	1304	429 263	79%
Superficie agropecuaria (ha)	4 379 182	7 374 612	3 806 223	15 560 017	28%
Superficie cosechada (ha)	1 205 379	1 291 990	426 806	2 924 175	41%
Superficie bajo riego (ha)	603 604	329 547	295 308	1 228 459	49%

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), 2018. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Tenemos un poco más de dos millones de agricultores familiares, 194 mil agricultores medianos y más de nueve mil grandes empresas agrarias. Los agricultores familiares son el 91% del total de agricultores del país, cifra que sube a 94% en costa y sierra, y cae a 79% en la selva. La superficie agropecuaria (expandida) de la encuesta arroja 15.5 millones de hectáreas, con 2.9 millones de hectáreas cosechadas y 1.2 millones de hectáreas bajo riego. La agricultura familiar maneja el 28% de la superficie

total, el 41% de la superficie cosechada y el 49% de la superficie bajo riego. Estas cifras no hacen sino ratificar la enorme importancia social y económica de la agricultura familiar, donde nueve de cada diez agricultores pueden clasificarse como parte de este tipo de agricultura.

El peso social de este tipo de actividad agrícola se puede ver claramente en el siguiente cuadro, donde se observa el número de personas involucradas en la agricultura familiar por región natural y a nivel nacional.

**Cuadro n° 2**  
***Personas involucradas en la agricultura familiar***

	Costa	Sierra	Selva	Total
Número de personas en agricultura familiar	994 093	4 617 071	1 275 693	6 886 857
Adultos varones en actividad agraria	351 009	1 460 079	386 548	2 197 636
Adultos mujeres en actividad agraria	263 567	1 509 539	320 283	2 093 388
Jóvenes en actividad agraria	139 720	806 473	261 840	1 208 034
Menores de edad en actividad agraria	92 469	959 985	302 892	1 355 347

Fuente: ENA, 2018. INEI.

Un total de casi siete millones de personas son miembros de unidades de la agricultura familiar, casi un millón en la costa, 4.6 millones en la sierra y 1.3 millones en la selva. Un total de 2.2 millones de adultos varones y dos millones de adultos mujeres participan en la actividad agraria familiar (como jefe de hogar o como miembro que tiene labores agrícolas o pecuarias). Esto hace un total de 4.2 millones de adultos participando directamente en la actividad agraria familiar de nuestro país.

De otro lado, tenemos 1.2 millones de jóvenes (entre 18 y 35 años) y 1.4 millones de menores de edad (6 a 17 años) que participan en las actividades agrarias de las familias. Estos números

son de por sí impresionantes para representar el enorme peso social de la agricultura familiar en el país, que es precisamente la agricultura que ha sido excluida de las políticas y los servicios públicos del Estado en las últimas tres décadas.

En el siguiente cuadro podemos ver algunas características de los designados «jefes de hogar» de la agricultura familiar.

**Cuadro n° 3**  
**Características de los designados jefes de hogar de la agricultura familiar**

	Costa	Sierra	Selva	Total
Edad del agricultor	57.3	54.2	47.9	53.6
Agricultor es mujer	25%	35%	20%	31%
Agricultor es joven (18 a 35 años)	6%	12%	22%	13%
Nivel educativo (1-10)*	4.73	3.86	4.18	4.04
Tiene tierra comunal	2.3%	19%	21.3%	17%
Agricultor trabaja fuera de chacra	54%	51%	60%	53%
Lengua materna indígena	5%	55%	31%	44%

\* Los niveles de educación son: 1. Sin nivel. 2. Inicial. 3. Primaria incompleta. 4. Primaria completa. 5. Secundaria incompleta. 6. Secundaria completa. 7. Superior no universitaria incompleta. 8. Superior no universitaria completa. 9. Superior universitaria incompleta. 10. Superior universitaria completa.

Fuente: ENA, 2018. INEI.

El promedio de edad del agricultor jefe de hogar es relativamente alto, casi 54 años, siendo más alto en la costa (57.3 años) y más bajo en la selva (47.9 años).

Un 31% de los jefes de hogar son mujeres, es decir, tres de cada diez unidades agrarias familiares son conducidas por mujeres, casi 700 mil a nivel nacional. La presencia femenina en la conducción agraria es mucho más alta en la sierra peruana con 35%.

En este punto es importante mencionar que el tema de la mujer agraria y rural debe ocupar un lugar destacado en la nueva organización del ministerio de Agricultura. Las unidades agrarias conducidas por mujeres requieren de un tipo de políticas y apoyo productivo específico, con instrumentos y formas de intervención adecuadas a las necesidades y preferencias de las mujeres. Igualmente, cabe recordar que las mujeres adultas que participan en la producción agraria familiar llegan a dos millones (ver el cuadro n° 2), con lo que es más que evidente que un nuevo ministerio tiene que tener una clara y destacada orientación para atender a las mujeres agricultoras rurales.

En el cuadro n° 3 se ve que un 13% de los agricultores jefes de hogar son jóvenes (18 a 35 años), siendo este un grupo estratégico para incrementar la productividad y las posibilidades de cambio técnico. El abandono de los jóvenes de la agricultura, porque esta no ofrece ingresos adecuados, es secular, siendo este un tema no enfrentado por ninguna política pública en el Perú. Al respecto, conviene que un nuevo ministerio genere políticas para que los jóvenes rurales que lo deseen puedan quedarse en la agricultura. Para esto la actividad agraria debe ser rentable y los padres deben tener incentivos para transferir la tierra a los más jóvenes en el momento adecuado.

Las otras tres variables del cuadro n° 3 también son muy importantes. El nivel medio de educación de los jefes de hogar es de solo cuatro, es decir, primaria completa. Al respecto, es fundamental pensar la educación rural con un sentido productivo, de tal forma que los niños de ahora (jóvenes pronto) que decidan quedarse en la agricultura tengan las capacidades productivas requeridas para generar mayor cambio técnico en una actividad compleja y muy cambiante.

El cuadro n° 3 también indica que un 17% de los agricultores familiares son miembros de comunidades campesinas o nativas (tiene tierra comunal). Este porcentaje es de 19% en la sierra y

(sorprendentemente) de 21% en la selva. Cabe recalcar que el tema comunal ha sido sistemáticamente obviado por el Minagri durante la última década y que los funcionarios tienden a considerar que este es un asunto que solo le compete al Ministerio de Cultura (Mincul). No obstante, las comunidades son una forma de organización social y productiva fundamental para el manejo de los recursos colectivos como los pastos, agua y bofedales.

Un ejemplo. En el contexto de la pandemia, la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP) emitió un pronunciamiento en el que se develaba la precaria relación entre el Estado y las comunidades campesinas. En el pronunciamiento de la FDCP se planteó como:

(...) urgente acercar el sistema de defensa al COVID-19 a las áreas rurales, para fortalecer las medidas de control territorial que (ya) están implementando exitosamente las comunidades y gobiernos locales. Conservar territorios libres de virus, extendiendo los sistemas de control y vigilancia en todas las provincias y distritos, y establecer un protocolo rígido de ingreso y salida a esas áreas.

Un nuevo ministerio de Agricultura no puede seguir ignorando a las comunidades campesinas y nativas. Esto se vuelve aún más claro cuando se tiene que un 44% de los agricultores familiares tiene como lengua materna el quechua, el aymara y/u otra lengua originaria. Este porcentaje llega a 55% en la sierra y a 31% en la selva. Así, se pone de relieve que es fundamental un ministerio de Agricultura con capacidades y personal que dominen las lenguas originarias. De otro modo, ¿cómo relacionarse eficazmente con casi la mitad de los agricultores familiares en el país?

Un dato que también llama mucho la atención es el 53% de agricultores familiares que tienen alguna actividad laboral extra fuera de la chacra (cuadro n° 3). Esta realidad es apabullante y tiene que ver con los limitados ingresos agrarios. Aquí es fundamental que se diseñen políticas articuladas con otros sectores como el Midis, el Ministerio de la Producción (Produce) y el Ministerio de

Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), para generar mayores capacidades en cuanto a ingresos no agropecuarios, pues esta es una fuente de ingresos crítica para la población rural, hoy duramente golpeada por la paralización económica.

Todas estas consideraciones le otorgan plena validez a la creación del **Viceministerio de Agricultura Familiar** dentro de la nueva estructura ministerial. El enorme peso social y la diversidad y complejidad del tejido social agrario requieren de un ministerio capaz de diseñar políticas para este entramado, y no desde los escritorios de algunos tecnócratas o diseñadores de proyectos de riego, para así enfrentar los problemas de la población agraria existentes, con su gran diversidad cultural y social. Un nuevo ministerio debe tener activa relación con las comunidades campesinas y nativas, y también políticas para enfrentar sesgos desfavorables en el agro en contra de las mujeres. De hecho, es crítico que en la nueva estructura se creen dos direcciones fundamentales: una para la economía agraria comunal y otra para atender a las agricultoras y mujeres rurales.

Otro tema de fondo a enfrentar con una nueva estructura ministerial es el de los servicios agropecuarios. En el siguiente cuadro se puede ver el lamentable estado del acceso a servicios claves para la agricultura familiar en el territorio nacional.

Un 45% de los agricultores familiares tienen tierras sin título alguno, cifra que llega a casi el 50% de los agricultores de la sierra y el 44% en la selva. La titulación, el servicio más importante que debe recibir un agricultor, está severamente restringida. Y esto se refiere a predios privados, no a tierras comunales, que tienen graves problemas de titulación, especialmente en la selva peruana.

**Cuadro n° 4**  
**Acceso a servicios de la agricultura familiar**

	Costa	Sierra	Selva	Total
Sin título en alguna parcela	23.9%	49.2%	43.9%	44.7%
Recibió capacitación los últimos tres años	13.5%	9.5%	18%	11.4%
Recibió asistencia técnica los últimos tres años	9.4%	4.1%	12.2%	6.1%
Pertenece a asociación productores	11%	3%	10%	5%
Pertenece a comité de riego	81%	39%	3%	39%
Solicitó crédito	19.6%	8%	12.2%	10.4%
Obtuvo crédito	18.9%	7.4%	10.5%	9.5%
• Crédito de Agrobanco	0.6%	0.5%	2.7%	0.9%
• Caja municipal	7.8%	1.9%	3.4%	3%
• Caja rural	1.2%	1%	0.4%	0.9%
• Banca privada	4.9%	2.2%	1.6%	2.5%

Fuente: ENA, 2018. INEI.

Los servicios de capacitación y asistencia técnica para la agricultura familiar siguen en el suelo, a los mismos niveles del censo agropecuario del 2012 (no se ha avanzado nada en una década). Solo 11.1% de agricultores recibió alguna capacitación en los últimos tres años y apenas 6.1% algún tipo de asistencia técnica. En la práctica, los agricultores familiares no tienen acceso a servicios claves para la innovación y para mejorar su capacidad de enfrentar los retos productivos y de mercado.

En cuanto a los niveles de asociatividad, las cifras son aún más preocupantes: solo un 5% de los agricultores pertenece a algún comité o asociación de productores. ¿Cómo puede funcionar adecuadamente una agricultura donde el 95% de los pequeños productores no tiene ningún nivel de organización básica para la

comercialización de productos, para la compra de insumos o el acceso a crédito?

De otro lado, un 39% de los agricultores pertenece a un comité de regantes, cifra que supera el 80% en la costa, pero cae a 39% en la sierra y apenas 3% en la selva. Esto denota que aún no se logra organizar a la mayor parte de la pequeña agricultura para la gestión del agua. Más grave aún, también se indica en la ENA 2018 que las intervenciones basadas exclusivamente en la organización para el riego (como los núcleos ejecutores del Minagri) excluyen al 60% de los productores a nivel nacional.

Finalmente, está el tema del acceso a crédito. Al respecto, menos del 10% de agricultores familiares tuvo acceso a algún tipo de crédito, llegando Agrobanco solo al 0.9% de estos. ¿Cómo puede llamarse «banco de los agricultores» uno que no llega a prestarle ni al 1% de su público?

Así tenemos que, nuevamente, se justifica plenamente crear un **Viceministerio de Servicios Agropecuarios** que tenga como función principal desarrollar una plataforma de servicios potente y descentralizada, articulada con los gobiernos regionales y locales, y con capacidad de incrementar sustancialmente la calidad y cobertura de servicios para dos millones de agricultores nacionales.

## **Pese a todo... hay espacio para ser optimistas**

La reciente experiencia de limitada capacidad del Minagri para representar y atender a las necesidades y demandas de más de dos millones de agricultores familiares frente a la COVID-19, no hace sino validar la importancia del acuerdo del año pasado para crear un nuevo ministerio de desarrollo agrario sobre cimientos distintos. Hace ya mucho tiempo que el Perú viene postergando a su agricultura familiar, exclusión que se ha hecho más patente y dramática en medio de la terrible crisis que ahora atravesamos.

No obstante, algunas circunstancias recientes vienen abriendo algún espacio para el optimismo. A inicios de mayo, por ejemplo, el Acuerdo Nacional (AN) emitió un pronunciamiento histórico llamado: «Medidas inmediatas para reactivar la economía y preservar la salud». Este documento tenía la firma de todas las bancadas del Congreso, de una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones del Estado a través de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). Bajo el impulso de Conveagro, el documento del AN contempló cinco puntos claves orientados a enfrentar la crisis del agro: (i) crear un comando de emergencia agroalimentaria nacional y por regiones; (ii) asignar un presupuesto significativo de Reactiva Perú para el fondo de salvataje agrario; (iii) elaborar padrones de las organizaciones agrarias con el Midis para que el Estado le compre directamente a los productores en los programas alimentarios; (iv) hacer cumplir la ley n° 27767 sobre obligación de compras estatales a productores locales; y (v) facultar al Minagri, gobiernos regionales y gobiernos locales a comprar alimentos a los pequeños productores en el contexto de la grave crisis alimentaria en curso.

La amplitud del consenso y el apoyo tácito del gobierno, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, a estos puntos clave de la agenda agraria, llevaron a que el primer ministro, Vicente Zeballos, convoque de urgencia a los gremios. Los anuncios luego de la reunión fueron interesantes. Según publicó Conveagro en su página oficial, se acordaron implementar medidas como: (i) lanzamiento de un programa específico llamado Reactiva Agro, con cinco mil millones de soles, con especial atención a las mujeres y retornantes rurales; (ii) compras estatales directas de papa por parte de Quali Warma; (iii) **reestructuración inmediata del Minagri con la propuesta presentada por el Ejecutivo al Congreso mediante el Proyecto de Ley n° 4493 acordado luego de las mesas de**

**diálogo con los gremios luego del paro agrario del año pasado;** (iv) incremento significativo del presupuesto sectorial para el 2021 (el Ejecutivo debe enviar propuesta al Congreso en agosto); (v) establecer un espacio de diálogo permanente del gobierno con los gremios agrarios a nivel nacional; entre otros.

Igualmente, en el Congreso se viene preparando un nuevo «pleno agrario», en el que se haría avanzar una agenda legislativa significativa para promover al agro nacional, y dentro de esta agenda se aprobaría el nuevo ministerio exigido por los agricultores. Cabe decir que el nuevo Congreso, con todas sus falencias, tiene varias bancadas que sintonizan con las demandas de los más de dos millones de agricultores y agricultoras familiares, quienes quieren ver de parte del gobierno y de la sociedad un mayor despliegue de políticas en favor de la alimentación y de la pequeña producción agropecuaria que la sustenta. Esta y otras tendencias podrían ser el origen de un cambio significativo, el que pasaría por realmente reconocer que nuestra agricultura familiar es la clave para la alimentación saludable y la sobrevivencia de los 32 millones de peruanos. Esperamos que pronto podamos celebrar el inicio una nueva etapa para nuestra agricultura familiar, una en que dos millones de familias productoras pasen a ser el eje de la política pública y del desarrollo agrario.