



OXFAM

AGRICULTURA FAMILIAR EN TIEMPOS DE CRISIS EN PERÚ

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

Eduardo Zegarra Méndez
Yeni Vásquez Flores



EDUARDO ZEGARRA

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con un doctorado en Economía Agraria y Aplicada de la Universidad de Wisconsin-Madison. Especialista en políticas agrarias, mercados de tierras y gestión del agua. Actividades de docencia en la PUCP (Economía Agraria). Desde enero del 2001 hasta febrero del 2004 fue director general de Información Agraria del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri). Recientemente (entre agosto del 2021 y enero del 2022), se desempeñó como jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri). Actualmente, es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).



YENI VÁSQUEZ

Bachiller en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Actualmente, es asistente de investigación del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

AGRICULTURA FAMILIAR EN TIEMPOS DE CRISIS EN PERÚ

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

Eduardo Zegarra Méndez
Yeni Vásquez Flores



OXFAM

AGRICULTURA FAMILIAR EN TIEMPOS DE CRISIS EN PERÚ

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

Autores:

Eduardo Zegarra Méndez
Yeni Vásquez Flores

Coordinación de publicación: Ana Lucía Núñez

Corrección de estilo: Pilar Garavito

Fotografías: Leslie Searles/OXFAM

Diseño y diagramación: Negrapata S. A. C.

Editado por:

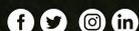
© Oxfam

© Fundación Oxfam Intermón

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima, Perú
Teléfono: (511) 616 2554

peru.oxfam.org

[@oxfamenperu](https://www.instagram.com/oxfamenperu)



Primera edición:

Octubre de 2023

Tiraje: 100 unidades

Hecho el depósito legal en la Biblioteca
Nacional del Perú n.º 2023-09292

ISBN: 978-612-48824-8-7

Se terminó de imprimir en octubre de 2023

Industria Gráfica Libra S. A. C.

Av. Bolivia 148, Int. 2164, Lima.

El contenido de la presente publicación
es responsabilidad exclusiva de las/los
autoras/es y no necesariamente refleja
los puntos de vista de Oxfam.





CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	8
PRESENTACIÓN	11
RESUMEN EJECUTIVO	15
1. INTRODUCCIÓN	23
2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA CRISIS AGROALIMENTARIA	27
3. EVALUACIÓN DE LA CRISIS AGRARIA Y ALIMENTARIA EN EL PERÚ 2020-2023	33
3.1 Una línea de tiempo sobre la crisis agraria	34
3.2 Contexto macroeconómico	35
3.2.1 PBI nacional y agropecuario	35
3.2.2 Inflación	38
3.2.3 Empleo	40
3.3 Efectos económicos del COVID-19 en los hogares de la agricultura peruana	41
3.3.1 Midiendo los impactos de la crisis del COVID-19 con base en la Enaho	41
3.3.2 Evolución general de la pobreza	43
3.3.3 Impactos diferenciados por región natural	45
3.3.4 Efectos diferenciados por género de jefa o jefe de hogar (JH)	48
3.4 Las respuestas del Gobierno a la crisis del COVID-19 en la agricultura peruana	51
3.4.1 Respuestas iniciales del Gobierno: el Bono Rural	51
3.4.2 El Fondo de Apoyo Empresarial al Sector Agro - FAE-Agro	55
3.5 La crisis de los fertilizantes	56
3.5.1 Descripción de la crisis de los fertilizantes	57
3.5.2 Los bonos y compra directa de urea para enfrentar la crisis de los fertilizantes	59
3.6 Los problemas climáticos y la agricultura peruana	62
3.6.1 La sequía en la sierra peruana a inicios de la campaña 2022-2023	62
3.6.2 El Niño costero de inicios del 2023	66
3.6.3 Respuestas a los problemas climáticos en la agricultura 2022-2023	69
3.6.4 La situación del Padrón de Productores Agropecuarios (PPA)	71

4. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO AGROPECUARIO Y LOS PROGRAMAS DE AGRICULTURA FAMILIAR	75
4.1 Evolución general del gasto público agrario	76
4.2 Programas sectoriales orientados a la agricultura familiar	79
4.2.1 Agro Rural	80
4.2.2 Programa de Compensaciones para la Competitividad-Agroideas	82
4.2.3 Fondo Sierra Azul	85
4.2.4 Procompite	86
4.2.5 Haku Wiñay/Noa Jayatai	87
4.3 Políticas y programas orientados a las mujeres rurales	89
4.3.1 Algunos antecedentes	89
4.3.2 Algunos avances	90
5. LA CRISIS AGRARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS GREMIOS, ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES AGRARIOS	95
5.1 La crisis de la pandemia del COVID-19	96
5.1.1 Impactos en productoras y productores	96
5.1.2 Las medidas del Gobierno	98
5.1.3 Propuestas de gremios, organizaciones y asociaciones	99
5.2 La crisis de los fertilizantes	100
5.2.1 Impactos en productoras y productores	100
5.2.2 Medidas del Gobierno	100
5.2.3 Propuestas de gremios, organizaciones y asociaciones	101
5.3 La crisis climática 2022-2023	102
5.3.1 Impactos en productoras y productores	102
5.3.2 Medidas del Gobierno	103
5.3.3 Propuestas de gremios, organizaciones y asociaciones	103
5.4 Las mujeres productoras	104
5.5 El Padrón de Productores Agrarios (PPA)	105
5.6 Medidas a mediano y largo plazo para manejar la crisis agraria y alimentaria	106
6. CONCLUSIONES	111
7. REFERENCIAS	117
8. ANEXOS	121
8.1 Instituciones y representantes que participaron en las entrevistas	121
8.2 Tipología de las regiones: más agrarias, menos agrarias e intermedias	122

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PBI real a nivel mundial	28
Gráfico 2. Evolución del índice de precios de los <i>commodities</i>	29
Gráfico 3. Línea de tiempo de la crisis en el Perú 2020-2023	34
Gráfico 4. Evolución del PBI global y del PBI agropecuario	36
Gráfico 5. Evolución del PBI a nivel nacional y por tipo de regiones	37
Gráfico 6. Evolución de la inflación en Lima Metropolitana	38
Gráfico 7. Evolución de la inflación por tipo de región	39
Gráfico 8. PEA ocupada por tipo de regiones	40
Gráfico 9. Evolución de la pobreza por tipo de hogares	43
Gráfico 10. Evolución pobreza por trimestre	44
Gráfico 11. Pobreza por regiones a nivel nacional	46
Gráfico 12. Pobreza por regiones solo en hogares agrarios	46
Gráfico 13. Pobreza por región en hogares agrarios por trimestre	47
Gráfico 14. Evolución de la pobreza por género de JH	48
Gráfico 15. Pobreza por género de JH agrario	49
Gráfico 16. Pobreza por género de JH agrario por trimestre	50
Gráfico 17. Evolución anual de la importación anual de urea	57
Gráfico 18. Evolución trimestral en importación de urea	58
Gráfico 19. Línea de tiempo de medidas para enfrentar la crisis de los fertilizantes	59
Gráfico 20. Impacto de la sequía en el territorio nacional	63
Gráfico 21. Lluvias acumuladas en estaciones seleccionadas	64
Gráfico 22. Siembras de cultivos transitorios en agosto 2022-abril 2023	65
Gráfico 23. Promedio de anomalías de la TSM, marzo del 15 al 27	67
Gráfico 24. Promedio de anomalías de la TSM, abril del 1 al 8	67
Gráfico 25. Línea de tiempo de normas aprobadas para enfrentar problemas climáticos	69
Gráfico 26. Número de productoras y productores registrados en el PPA por región	72
Gráfico 27. Evolución del presupuesto agrario por nivel de gobierno	76
Gráfico 28. Participación del sector agrario en el presupuesto total (%)	77
Gráfico 29. Ejecución del presupuesto agrario por nivel de gobierno	78
Gráfico 30. Evolución del presupuesto asignado y ejecutado de Agro Rural, 2012-2022	81
Gráfico 31. Evolución del presupuesto asignado y ejecutado de Agroideas, 2011-2022	83
Gráfico 32. Evolución del presupuesto del Fondo Sierra Azul, 2016-2022	85
Gráfico 33. Evolución del presupuesto de Haku Wiñay, 2014-2022	88

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Valores medios para variables en la Enaho 2021	42
Cuadro 2. Proporción de hogares agrarios con caída de ingreso	54
Cuadro 3. Índice Costero El Niño (ICEN)	68
Cuadro 4. Evolución de los principales indicadores de Agroideas, 2011-2021	84
Cuadro 5: Principales políticas e iniciativas orientadas a la mujer productora rural	91

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEO	Agentes económicos organizados
Agro Rural	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
ANPE	Asociación Nacional de Productores Ecológicos
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
Cenagro	Censo Nacional Agropecuario
CNA	Confederación Nacional Agraria
COEN	Centro de Operaciones de Emergencia Nacional
Cofide	Corporación Financiera de Desarrollo S. A.
Conajup	Confederación Nacional de Juntas de Usuarios de Agua del Perú
Conveagro	Convención Nacional del Agro Peruano
ENA	Encuesta Nacional Agraria
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
Enfen	Estudio Nacional del Fenómeno El Niño
FAE-Agro	Fondo de Apoyo Empresarial al Sector Agro
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations / Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIFPPA	Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fenmucarinap	Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú
Foncodes	Fondo de Cooperación para el Desarrollo e Inclusión Social
ICEN	Índice Costero El Niño
IFAD	International Fund for Agricultural Development
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
JH	Jefa o jefe de hogar
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

Midagri	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego
MYPE	Micro y pequeña empresa
OAM	Organización agraria de mujeres
OMS	Organización Mundial de la Salud
PBI	Producto bruto interno
PEA	Población económicamente activa
Pemig	Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género
PIM	Presupuesto institucional modificado
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNIG	Política Nacional de Igualdad de Género
PPA	Padrón de Productores Agrarios
Senamhi	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
Senasa	Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SISPPA	Sistema del Padrón de Productores Agrarios
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TSM	Temperatura superficial del mar
Unicef	United Nations International Children's Emergency Fund
VAB	Valor agregado bruto
VBP	Valor bruto de producción
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization



PRESENTACIÓN

Las familias agricultoras son las garantes de la seguridad alimentaria del país; sin embargo, siguen enfrentando múltiples desigualdades. El contexto en el que nos encontramos —caracterizado por la crisis alimentaria global, climática y democrática— impacta a agricultoras y agricultores, lo cual profundiza las brechas históricas. Desde Oxfam, consideramos como un imperativo impulsar un diálogo político que pueda generar la atención y acciones efectivas para asegurar una atención urgente a las poblaciones más vulnerables que proveen los alimentos y para poder luchar contra inseguridad alimentaria que enfrenta el país con la finalidad de salir del deshonroso primer lugar como país con más inseguridad alimentaria en Sudamérica (FAO, FIDA, OMS, PMA & Unicef, 2022).

El sector agrícola en el Perú destaca por su notable heterogeneidad y diversidad, influenciado por las características de las áreas de producción y las múltiples cadenas de valor involucradas en espacios rurales y urbanos de la costa, sierra y selva. Esta compleja realidad demanda la implementación de políticas intersectoriales y diferenciadas, sobre todo para la pequeña agricultura familiar. Sin embargo, ello, a lo largo de los años, no ha sido un objetivo central de las políticas públicas ni del presupuesto, situación que ha sido alertada constantemente desde las organizaciones y gremios agrarios nacionales.

En ese marco, la publicación *Agricultura familiar en tiempos de crisis en Perú: diagnóstico y recomendaciones* es una iniciativa de Oxfam que busca generar información crítica sobre los efectos de la crisis global alimentaria en la agricultura familiar peruana y brindar recomendaciones de política en momentos de incertidumbre marcados por riesgos climáticos¹ como los producidos por el fenómeno El Niño, que se suma a la crisis climática mundial que venimos experimentando. Además, ensaya respuestas y propone alternativas desde la perspectiva de las organizaciones agrarias, con un enfoque de justicia fiscal y de género.

Nos toca contar una historia en la que persiste la invisibilización de las mujeres en el sector agrario. A pesar que mujeres rurales e indígenas conducen el 30 % de

1 Los riesgos agroclimáticos se refieren a la posibilidad de sufrir pérdidas en la producción agropecuaria como resultado de eventos climáticos adversos.

las actividades agropecuarias del país (Midagri, 2022), aún son pocas las políticas que buscan abordar claramente las brechas de género en la agricultura peruana. La creación de un fondo dirigido a emprendimientos agrícolas es una buena señal pero aún insuficiente, consideramos que el reto es generar políticas integrales a favor de las mujeres agrícolas reconociendo su diversidad cultural, la pertenencia a pueblos indígenas, el ejercicio de sus derechos colectivos e individuales y su rol en la sostenibilidad de la vida. Políticas que deben construirse en diálogo con sus organizaciones representativas.

A lo largo del estudio se presenta un análisis exhaustivo de corte cuantitativo y cualitativo, que abarca desde el año 2019 hasta mediados del 2023. Este análisis se centra en tres hitos que han impactado significativamente en la agricultura familiar: los efectos derivados de la pandemia del COVID-19, el incremento en los costos de los fertilizantes durante el periodo comprendido entre 2021 y 2022, y los eventos climáticos adversos más recientes que han afectado de manera notable las campañas agrícolas correspondientes al bienio 2022-2023.

Consideramos que este estudio puede contribuir a habilitar un diálogo social y político sobre la importancia estratégica de la agricultura familiar peruana, que pueda movilizar la atención y desencadenar acciones efectivas destinadas a garantizar una atención inmediata a las comunidades más vulnerables que son responsables de la producción de alimentos.

Esperamos que la publicación sea de gran utilidad para estudiantes e investigadores que desarrollen estudios en materia de justicia alimentaria en el Perú. Asimismo, que sea de utilidad para las organizaciones de productores agrícolas, campesinos, de mujeres, asociaciones y gremios agrarios, entre otros, para nutrir sus estrategias y agendas de trabajo. Finalmente, esperamos contribuir con las instituciones del Estado peruano a cargo del sector agrario en la necesidad de diseñar instrumentos de política más ágiles y efectivos para llegar a la población productora que viene siendo afectada, así como en el impulso de cambios de fondo en la política pública agraria.





RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tiene por objetivo evaluar los impactos de la crisis agroalimentaria global en la agricultura familiar peruana, así como las respuestas de política y posibles alternativas para enfrentarla, con una mirada desde las organizaciones agrarias y con una perspectiva de justicia fiscal, alimentaria y climática.

Este documento presenta una evaluación integral, cuantitativa y cualitativa, de la crisis y sus impactos en la agricultura familiar en un periodo de evaluación que va desde el 2019 hasta mediados del 2023, teniendo en cuenta los impactos del COVID-19, el encarecimiento de fertilizantes en el periodo 2021-2022 y los recientes eventos climáticos adversos para la agricultura (sequía e inundaciones) en la campaña agrícola 2022-2023.

El escenario internacional y la crisis agraria y alimentaria en el Perú

1. A nivel internacional, la caída de las economías en el 2020 fue muy fuerte, con una recuperación parcial en el 2021 y una desaceleración en el periodo 2022-2023. Las perturbaciones económicas, además de los conflictos, la inseguridad y los fenómenos meteorológicos extremos de los últimos años han contribuido en gran medida a la crisis agroalimentaria global, la cual ha impactado fuertemente en los países pobres. La inseguridad alimentaria severa mundial que afectaba al 9,3 % de la población en el 2019 subió al 11,3 % en el 2022, y ha sido la población rural la más afectada, con 33,3 % de inseguridad alimentaria severa o moderada frente al 26 % en las zonas urbanas (FAO, IFAD, Unicef, WFP, & WHO, 2023).
2. La economía peruana fue muy impactada por el COVID-19. En el 2020, el producto bruto interno (PBI) nacional se contrajo en 11 %. La caída se concentró en el segundo trimestre del mismo año, registrando una caída del 30 % respecto al mismo trimestre del 2019. En el cuarto trimestre del 2020, se produjo una importante recuperación, aunque durante 2021-2022 aparecieron claros signos de desaceleración económica (similares a los de

la economía mundial). En el primer trimestre del 2023, el crecimiento tanto del PBI global como del agropecuario fue negativo (-0,4) (BCRP, 2023).

3. En opinión de la mayoría de las personas entrevistadas para este estudio, la agricultura familiar y el agro peruano, en general, se encuentran en una crisis profunda. El COVID-19, la crisis de los fertilizantes y la crisis climática han afectado muy fuerte al sector, y en mayor medida, a la agricultura familiar de subsistencia, debido principalmente a la debilidad institucional del Estado y a la priorización de políticas públicas para la agroexportación durante las últimas décadas.
4. De acuerdo a los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la incidencia de la pobreza venía reduciéndose paulatinamente desde el 2012 hasta el 2019 en el país. En el año 2020, cuando se produce la pandemia del COVID 19, la pobreza aumentó de manera abrupta en los hogares no agrarios, de un 18 % a casi 30 %, y en los hogares agrarios se registró un aumento de 42 % a 48 %. En el 2021, tanto hogares agrarios como no agrarios redujeron su nivel de pobreza sin llegar a la situación previa a la pandemia. Para el 2022, sin embargo, la pobreza volvió a aumentar en ambos tipos de hogares. Por su parte, la pobreza por jefatura de hogar aumentó de similar forma en ambos tipos de jefaturas en el 2020. En el 2021, la pobreza descendió más rápidamente en los hogares con jefatura masculina, y en el 2022, en cifras trimestrales, los hogares jefaturados por mujeres han tenido un aumento más pronunciado.
5. Según las cifras de la Enaho, en el segundo trimestre del año 2020, con el país golpeado por la pandemia, el incremento de la pobreza fue muy marcado en los hogares agrarios, pasando de 35 % a más de 60 % en un trimestre. Estos hogares sufrieron un impacto negativo en sus ingresos tan o más pronunciado que el sufrido por los hogares no agrarios (mayoritariamente urbanos). En adición, los agrarios tuvieron más dificultades en la etapa de salida de la crisis sanitaria para recuperar sus ingresos y sus niveles de pobreza empezaron a incrementarse de manera sostenida nuevamente en el periodo 2021-2022, en el contexto de una crisis agraria específica asociada al problema de los fertilizantes y a los altos costos de otros insumos, como se verá más adelante.

La respuesta gubernamental a la crisis del COVID-19 y de los fertilizantes

6. Las medidas de urgencia que decretó el Gobierno durante la emergencia sanitaria no son consideradas ni oportunas ni eficaces por parte de las organizaciones agrarias consultadas. Entre las más importantes relacionadas con el sector agropecuario fueron el Bono Rural, el Fondo de Apoyo Empresarial al Sector Agro (FAE-Agro) y la intervención por intermedio de los núcleos ejecutores. Se mencionó que el Bono Rural y la intervención de núcleos ejecutores fueron medidas necesarias pero insuficientes. Hubo serias limitaciones para identificar de manera precisa y oportuna a las personas dedicadas a la agricultura, con mayores problemas en las regiones; y en general, quedaron en evidencia los problemas del entonces Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) para diseñar y poner en marcha un bono agrario específico (de tipo productivo, no social) que atendiera de manera oportuna a quienes más necesitaban ayuda en el agro en el contexto de la pandemia. También, es importante mencionar el rol propositivo de los gremios agrarios organizados en la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) y de las juntas de usuarios de riego para el diseño de estas políticas de respuesta. En específico, se propuso la creación del bono productivo y el acceso a financiamiento para enfrentar la crisis; sin embargo, el posteriormente llamado Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) no tuvo la capacidad para llevarlos a cabo de manera óptima (esto se detalla en la sección 3.4 del presente documento).
7. En cuanto a la crisis de los fertilizantes, la capacidad de respuesta fue muy parcial. A la frustrada compra de urea en el mercado internacional durante el año 2022, debe agregarse los serios problemas de diseño e implementación de las ayudas monetarias (bonos) orientadas a la población agropecuaria (SEFEAgro, Wanuchay y FertiAbono). La carencia de un padrón de productoras y productores actualizado fue un grave obstáculo para darle eficacia a esta medida. También hubo muchos problemas de acceso a información: las personas no tenían claro cómo cobrar el bono y se pedían boletas que acreditaran haber comprado fertilizantes en un país donde la mayoría de productoras y productores no piden boletas cuando van a comprar. Con respecto al FertiAbono, muchos posibles beneficiarios se han quedado fuera porque no están empadronados. En concreto, estas ayudas no han solucionado este problema, solo son medidas populistas. Lo que se debe hacer en adelante es ver cómo corregir los precios, diseñar medidas de estabilización de precios.

Los graves efectos de la crisis climática en curso

8. La campaña 2022-2023 está siendo gravemente afectada por problemas climáticos. La sequía en la sierra, al inicio de la campaña, se ha visto reflejada en caídas de siembras intensas en el sur y en el norte, y los cultivos más afectados fueron los de quinua, papa, maíz amiláceo, arveja verde, entre otros. La magnitud de esta reducción en las siembras es un indicador de que la producción agraria para el año 2023 será menor, como ya se viene viendo en las estadísticas de este año, con una caída del valor bruto de producción (VBP) agropecuario de 4,6 % entre enero y abril con respecto al año anterior, y de 14 % en el mes de abril².
9. Además, las lluvias de este año (2023), las de marzo a mayo, han sido muy dañinas para el agro, sobre todo en las regiones de la costa norte. Se tiene conocimiento de que muchas/os agricultoras/es y ganaderas/os no tenían ni qué comer y han perdido su ganado, sus chacras, sus casas, y algunas/os han tenido inclusive que dejar de pagar créditos. Sus terrenos se han quedado arenados e inundados, y demorará para que se puedan recuperar. En los cultivos que han resistido a las lluvias no hay señales de floración, solo brotes. Además, el exceso de lluvias acarrea muchas plagas y enfermedades difíciles de manejar.
10. Ante los problemas climáticos en la agricultura, las respuestas desde la política pública han sido insuficientes y cortoplacistas. Las declaratorias de emergencia por sequías e inundaciones se hicieron sin asignar presupuesto adicional. El programa "Con Punche Agrario" se ha concentrado en atender sectores de la agricultura bajo riego, sobre todo en la costa (donde hay organizaciones de regantes), los que no necesariamente han sido los más afectados por la sequía (centrada en la sierra), por ejemplo; mientras, la mayor parte de las otras transferencias han sido destinadas a programas ya existentes del Midagri con poca relación con los graves problemas climáticos observados. Está por verse la efectividad de este plan para generar reactivación en un sector agrario con cifras que ya indican una recesión pocas veces antes vista en la historia reciente: en abril del 2023, ocurrió una caída estrepitosa del 20 % en el PBI del sector, atribuida a la crisis climática³.

2 Datos tomados del portal del Midagri. Ver <https://siea.midagri.gob.pe/portal/publicacion/boletines-mensuales/16-agro-cifras>

3 Ver https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2023/07/12_CUT-1.pdf

Impactos en las mujeres productoras

11. Aunque los hogares con jefatura femenina tienen un nivel de pobreza inferior a los de jefatura masculina, el impacto del COVID-19 y la pospandemia indican que los primeros han tenido más dificultades para reducir la pobreza luego del *shock* de la pandemia, y lo que es más preocupante, están mostrando una tendencia más pronunciada al incremento de pobreza en la etapa pospandémica en el contexto de profundización de la crisis agraria y alimentaria.
12. Las sucesivas crisis de estos tres años han tenido impactos considerables en las mujeres productoras, actoras muchas veces invisibles dentro de la actividad agraria, pero que según la Encuesta Nacional Agraria (ENA) del 2022 representan el 33,4 % en el sector⁴. Existen grandes brechas de género, marcadas por el machismo, y débiles políticas del Estado. Se menciona que las mujeres en el campo tienen una sobrecarga de trabajo, porque, aparte de dedicarse al cuidado de la familia, se encargan del cuidado de los animales menores y los huertos, y de apoyar en el cultivo de las parcelas y la comercialización de productos. Incluso en muchos casos, si el esposo tiene que buscar trabajo en las minas o agroexportadoras, la mujer se tiene que quedar a cargo del cuidado total de la parcela y de la familia.
13. La sobrecarga de trabajo y el machismo no les han permitido involucrarse en actividades de liderazgo y participación comunal. Es una de las explicaciones por las que hay pocas mujeres dentro de las organizaciones agropecuarias, desde las más pequeñas a las más grandes, lo cual ha generado que no se las tome en cuenta en las normas y políticas del sector.
14. La aprobación de la estrategia denominada “Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena”, mediante Resolución Ministerial (RM) n.º 0244-2022-MIDAGRI, ha sido la primera iniciativa de este tipo en el sector y marca un hito importante para el inicio de políticas de género en un sector que no ha tenido mayores avances en la última década. No obstante, la falta de continuidad de funcionarias/os a cargo del Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena y el escaso apoyo político actual a este ponen en serio riesgo la designación de presupuesto en el futuro para su continuidad. Ha sido un primer paso importante, pero aún no se puede decir que el sector esté implementando realmente una política integral a favor de las mujeres productoras agrarias.

4 Ver www.gob.pe/institucion/inei/noticias/808005-33-4-de-los-productores-agropecuarios-del-pais-son-mujeres?fbclid=IwAR2R4YdCajP6khLuRRlxaFJpmM0Xlcxh4riw8AqdnQlStDkEQjaCNV9bYQ.

La visión a más largo plazo sobre la agricultura familiar y el Midagri

15. El sector agrario recibe una fracción limitada del presupuesto nacional (3,5 %), pero aun así sus niveles de ejecución oscilan entre 60 % y 80 %⁵. Además, se evidencia una mayor concentración de presupuesto en el gobierno central, pese a que la actividad agropecuaria se realiza mayoritariamente en las regiones. En el contexto de las sucesivas crisis sufridas por el agro peruano en los últimos tres años, el presupuesto sectorial ha sido poco efectivo para paliar los efectos adversos en agricultoras y agricultores, en gran medida porque no existen recursos especiales de contingencia en el sector ni los distintos niveles de gobierno para enfrentar de manera específica este tipo de eventos no recurrentes.
16. El Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural), la principal agencia del sector para la agricultura familiar, se caracteriza por su alta volatilidad presupuestal y por una declinante capacidad de ejecución. Cabe decir que el promedio de ejecución en los últimos diez años ha sido de 76 % (alrededor del 24 % de los recursos no se ha ejecutado) con importantes declives en el 2014 (57 %), 2017 (63 %) y 2022 (62 %)⁶. Además, el porcentaje de ejecución desde el 2019 es claramente decreciente, incluso durante todo el reciente periodo de grave crisis agrícola.
17. Según la percepción de los gremios, organizaciones y asociaciones agrarias, el Estado peruano no cuenta con los mecanismos ni medios necesarios para atender a un sector tan estratégico como lo es la agricultura. Lo que se necesita, señalaron, son medidas a más largo plazo, como mayor infraestructura, carreteras, corregir las fallas de mercado, promover una descentralización efectiva. Incluso debería existir un solo ministerio que se encargara de los grandes proyectos de riego, construcción de carreteras y hospitales, con un nivel de inversión que le permita contribuir al desarrollo del país.
18. Las principales propuestas planteadas por las personas entrevistadas se pueden resumir en los siguientes puntos de agenda:

5 Los datos se extrajeron del portal Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

6 Los datos se extrajeron del portal Consulta Amigable del MEF.

- Reestructuración del Midagri para la atención de la agricultura familiar en forma descentralizada. El Midagri debe tener un rol propositivo y de acompañamiento, menos ejecutor, y asegurar articulación y efectividad de los programas existentes.
- Transversalización del enfoque de género en todas las políticas del sector.
- Solución del saneamiento y la titulación de los predios agrícolas, con especial énfasis en las comunidades campesinas y nativas.
- Identidad digital para agricultoras y agricultores, con un Padrón de Productores Agrarios (PPA) actualizado e integral.
- Desarrollo de una política de caminos rurales y de electrificación.
- Promoción de la agroecología y proyectos agroecológicos para el conjunto de la agricultura peruana.
- Fomento de créditos con tasas y requisitos que se ajusten a la realidad de productoras y productores.
- Construcción de plantas de procesamiento en los lugares de origen, para dar valor agregado a los productos y recurrir menos a intermediarios.
- Atención del problema alpaquero, así como la creación del Instituto de Camélidos Sudamericanos, de una planta procesadora de lana de alpaca y del seguro alpaquero.
- Fortalecimiento de la investigación desde el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), especialmente en semillas.



1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objetivo evaluar los impactos de la crisis agroalimentaria global en la agricultura familiar⁷ peruana, así como las respuestas de política y posibles alternativas para enfrentarla con una mirada desde las organizaciones agrarias y con una perspectiva de justicia fiscal, alimentaria y climática. El estudio presenta una evaluación integral, cuantitativa y cualitativa, de la crisis y sus impactos en la agricultura familiar en un periodo de evaluación que abarca desde el 2019 hasta mediados del 2023, teniendo en cuenta los efectos del COVID-19, el encarecimiento de fertilizantes en el período 2021-2022 y los recientes eventos climáticos adversos para la agricultura (sequía e inundaciones) en la campaña agrícola 2022-2023.

Aún se sabe poco sobre los efectos de esta crisis en la agricultura familiar peruana. Se presume que agricultoras y agricultores han sufrido una contracción en sus ingresos medios agrarios (y no agrarios), con aumento de la pobreza y potencial descapitalización; pero no se han hecho mediciones precisas sobre dichos procesos. Igualmente, se desconoce cómo los factores coyunturales han interactuado con los factores más estructurales que caracterizan la agricultura familiar del Perú. Tampoco se cuenta con evaluaciones integrales de las respuestas de política pública a estas múltiples crisis (a nivel nacional, regional y local), ni tampoco con una sistematización de las alternativas planteadas desde los gremios agrarios y organizaciones de la sociedad civil.

El presente estudio está orientado a llenar estos vacíos de información y análisis, y servirá para desplegar una estrategia de incidencia y sensibilización, tanto desde Oxfam como desde otras instituciones interesadas.

7 La definición oficial del Estado peruano sobre la agricultura familiar se encuentra en el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021 (DS n.º 007-2019-MINAGRI). La agricultura familiar se define como: “el modo de vida y de producción gestionado por una familia, y cuyos miembros son la principal fuerza laboral. Incluye actividades tales como la producción agrícola y pecuaria, el manejo forestal, la industria rural, la pesca artesanal, la acuicultura y la apicultura, entre otras. A través de esta importante actividad se transmite nuestra cultura y sus múltiples manifestaciones en las artes, instituciones, economía y biodiversidad”. Además, en cuanto a la tipología, se menciona a la agricultura familiar de subsistencia (AFS), intermedia (AFI) y consolidada (AFC).

Luego de esta breve introducción, la sección 2 del documento presenta algunos indicadores de la crisis económica internacional causada por la pandemia del COVID-19 en el 2020 y los eventos pospandémicos, entre los cuales destaca el fuerte incremento de precios de energía y alimentos, proceso agudizado por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania a inicios del 2022. El escenario pospandémico también se caracterizó por la súbita elevación de los precios de fertilizantes químicos a nivel mundial, fenómeno que ha tenido un impacto particularmente importante en la agricultura del Perú por ser un país que importa el total de fertilizantes químicos.

La sección 3 desarrolla un análisis cuantitativo detallado de los impactos de la crisis en la agricultura familiar y las respuestas desde el Gobierno (o sucesivos gobiernos entre los años 2019 y 2023). El análisis se sustenta en datos de las Enaho y en otras fuentes disponibles. Esta sección se inicia presentando una línea de tiempo general dentro de la cual se clasifica la crisis agraria en tres etapas: (i) crisis del COVID-19 en el período 2020-2021, (ii) crisis de los fertilizantes en 2021-2022, y (iii) problemas climáticos durante 2022-2023. Luego, se describe el contexto macroeconómico en el periodo, analizando la evolución del PBI, el empleo y la inflación, tanto a nivel agregado como para una tipología de regiones según el peso del PBI agrario en el PBI regional. Posteriormente, se analiza la evolución de la pobreza en los hogares agrarios (y no agrarios) según la Enaho, con una mirada tanto a largo plazo (última década), así como enfocado en el proceso de las crisis específicas desde el 2019 hasta el 2023 (con un análisis trimestral). Las cifras de pobreza se desagregan por regiones y también por género (jefe o jefa de hogar) de las familias productoras agrarias. Esto se hace para cada una de las tres etapas; además, se evalúan las respuestas gubernamentales a cada uno de estos procesos. Esta subsección ofrece el contexto económico específico que ha marcado el devenir de la crisis agraria durante el periodo bajo análisis.

La sección 4, por su parte, está dedicada a describir el contexto más estructural de las políticas y programas orientados a la agricultura familiar. Se inicia con una mirada a la evolución y estructura del gasto público agrario por niveles de gobierno, que se complementa con una descripción de los principales programas existentes orientados a la agricultura familiar. En esta sección, también se discuten las políticas y programas más recientes orientados a las mujeres rurales⁸. La idea de la sección es tener en cuenta el contexto de la política agraria y recursos públicos

8 Si bien es cierto que estas políticas y programas no están dirigidas específicamente solo a mujeres dedicadas a la actividad agropecuaria, se consideran importantes porque las incluyen ampliamente.

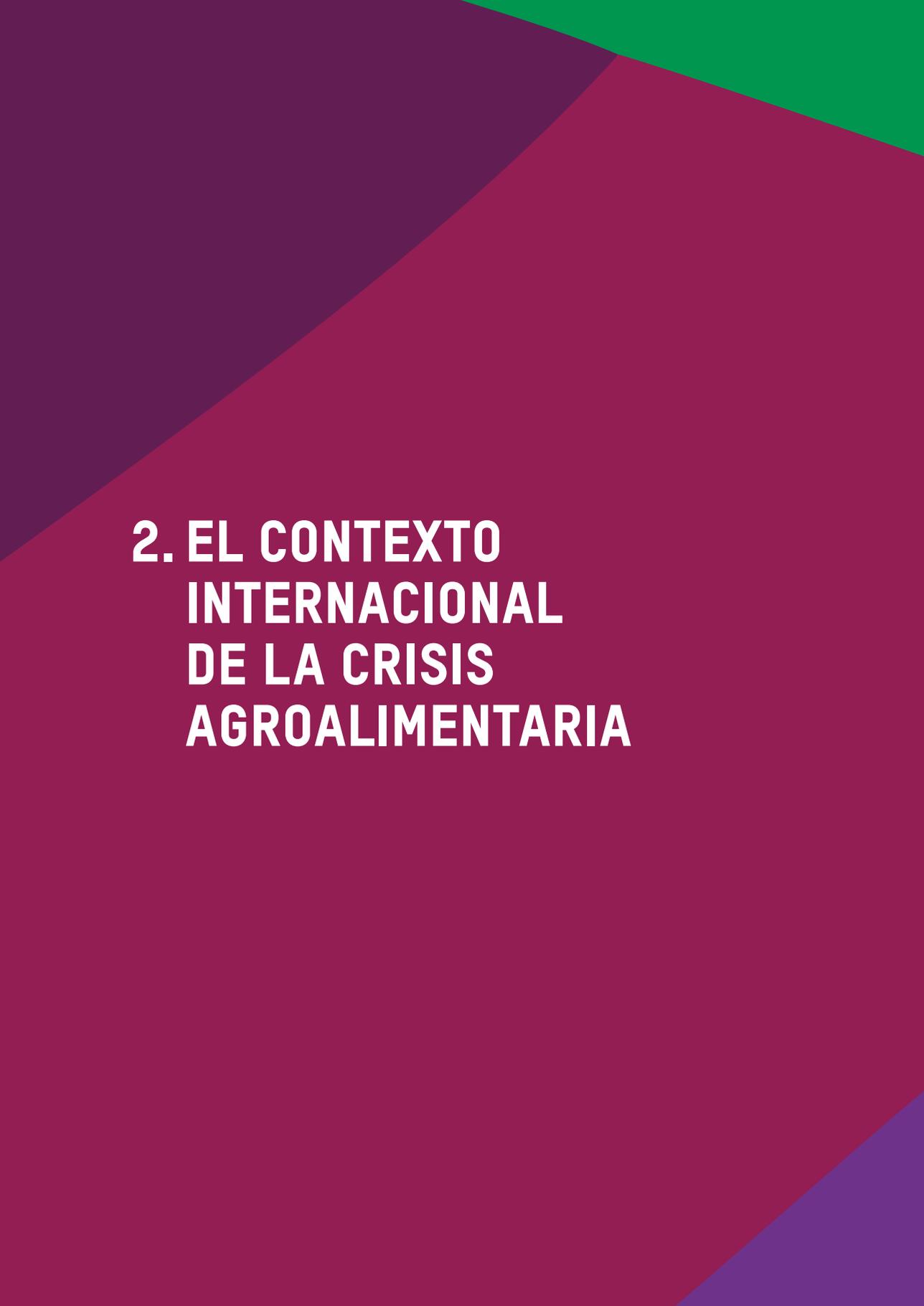
existentes para enfrentar las crisis y el rol que tienen (y podrían cumplir) estos programas específicos.

La sección 5 recoge las percepciones y opiniones de diversos representantes de gremios, organizaciones y asociaciones agrarios con respecto a la crisis agraria y alimentaria, y la capacidad gubernamental para enfrentarla. También se sistematizan las propuestas que han venido y vienen planteando estos espacios de organización de productoras y productores, tanto para enfrentar las crisis de manera más efectiva, como para dar cuenta de procesos más estructurales de la agricultura familiar que requieren la cada vez más urgente atención desde las políticas públicas en el país.

Finalmente, la sección 6 desarrolla las conclusiones del presente estudio.



PAPA
País de las
PAPA'S



2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA CRISIS AGROALIMENTARIA

Según los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI)⁹, a nivel global, entre el 2015 y el 2019, el crecimiento del PBI mantenía un ritmo de crecimiento promedio de 3,4 % para luego tener una de las caídas más profundas de las últimas dos décadas (de -2,8 %, mucho mayor que la del 2009) en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PBI real a nivel mundial



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), 2023¹⁰.
Elaboración propia.

La fuerte contracción del 2020 fue producto de los confinamientos efectuados de manera generalizada en los países con el fin de frenar la gran ola de contagios. Para el 2021, se tuvo una recuperación importante de 6,3 %, explicada principalmente por el crecimiento económico de Estados Unidos (favorecido por la celeridad del proceso de vacunación, el gasto privado y mejores condiciones monetarias), China y América Latina (debido al incremento de la demanda externa y a los elevados precios de las materias primas).

En el 2022, sin embargo, se produjo una desaceleración de la economía mundial (el crecimiento fue de solo 3,4 %), como consecuencia de la crisis energética en Europa y el aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial, la

9 Ver World Economic Outlook (imf.org)

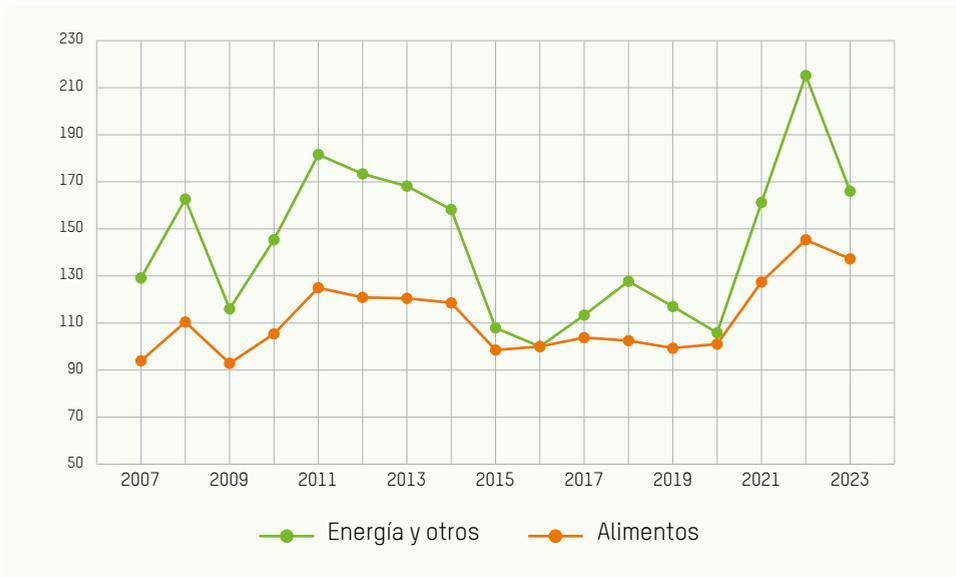
10 Ver también <https://www.imf.org/en/Data>

desaceleración de China y aumentos en el costo de vida a causa de las altas presiones inflacionarias. A esto, se sumó la guerra entre Rusia y Ucrania, que agudizó los problemas ya existentes. Para el 2023, el FMI proyecta que continuará la desaceleración del crecimiento económico mundial, con una tasa de solo 2,8 %.

Este escenario de muy fuerte caída de las economías en el año 2020, con una recuperación parcial en el 2021 y una desaceleración de la economía mundial en el 2022 y el 2023, marca el contexto internacional en el que se desarrolla la crisis agraria y alimentaria en el Perú. De hecho, la economía peruana ha seguido un patrón bastante similar al de la economía mundial en sus indicadores macroeconómicos durante este periodo.

Uno de los efectos más importantes del contexto internacional ha sido el de los precios de los llamados *commodities* de alimentos, metales y energía, como se puede ver en el gráfico siguiente.

Gráfico 2. Evolución del índice de precios de los *commodities*



Fuente: FMI, 2023¹¹.
Elaboración propia.

11 Ver también <https://www.imf.org/en/Data>

Los años 2021 y 2022 fueron de fuerte subida de los precios de los *commodities* en general, así como de la energía con base en el petróleo, y de los alimentos en particular. Esta tendencia alcista se agravó desde el comienzo de la guerra entre Ucrania y Rusia (primer trimestre del 2022). El incremento en el precio de alimentos estuvo fuertemente influido por el precio de la energía y de los fertilizantes desde el 2021, y por la interrupción de la cadena de suministros originada por la pandemia e impactos de la guerra (World Bank Group, 2022).

Este conjunto de perturbaciones económicas, además de los conflictos, la inseguridad y los fenómenos meteorológicos extremos de los últimos años han contribuido en gran medida a la crisis agroalimentaria global, la cual ha impactado con más fuerza en los países pobres. La inseguridad alimentaria severa mundial, que afectaba al 9,3 % de la población en el 2019, se elevó a 11,3 % en el 2022, siendo la población rural la más impactada, con 33,3 % de la inseguridad alimentaria severa o moderada frente al 26 % en las zonas urbanas (FAO, IFAD, Unicef, WFP, & WHO, 2023).

Uno de los ejes importantes para abastecer de alimentos al mundo es la agricultura familiar, porque provee una proporción significativa de los alimentos de consumo interno de los países y cubre cuatro quintas partes de la superficie agrícola mundial (FAO, 2014).

La gran problemática que se presenta a nivel internacional, se observa a nivel local, ya que la agricultura familiar en el Perú (más de dos millones de familias, siete millones de personas) ha sido severamente afectada por esta crisis agroalimentaria en el marco de un conjunto de factores estructurales. Esta situación se analiza en profundidad en la siguiente sección.



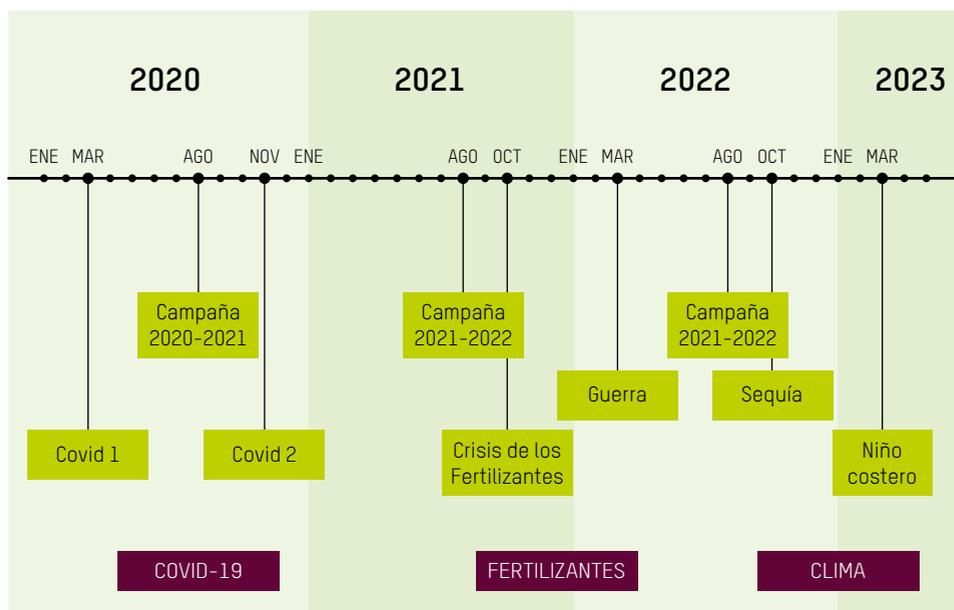


3. EVALUACIÓN DE LA CRISIS AGRARIA Y ALIMENTARIA EN EL PERÚ 2020-2023

3.1 Una línea de tiempo sobre la crisis agraria

La crisis agraria y alimentaria en el Perú puede dividirse en tres etapas específicas que se muestran de manera esquemática en la siguiente línea de tiempo.

Gráfico 3. Línea de tiempo de la crisis en el Perú 2020-2023



Elaboración propia.

La primera etapa de la crisis se asocia a la pandemia del COVID-19 y las medidas de confinamiento social, sobre todo con impactos durante todo el año 2020 y el primer trimestre del 2021. La enfermedad tuvo dos olas grandes de contagios, ocurridas entre marzo y julio del 2020, y luego entre noviembre del 2020 y marzo del 2021. Los efectos negativos de la pandemia en la agricultura peruana se sintieron, con particular intensidad, en la primera ola, en medio del estricto esquema de inmovilización de la población, vigente durante los primeros tres meses de la pandemia.

El inicio de una segunda etapa puede ubicarse hacia mediados del 2021, con el fuerte incremento de los precios de fertilizantes a nivel internacional y en el Perú. Esta alza se agravaría en el primer trimestre del 2022 a causa del inicio del conflicto bélico entre Rusia y Ucrania (Rusia es uno de los principales productores

y exportadores de fertilizantes nitrogenados a nivel mundial). La crisis de los fertilizantes tuvo efectos especialmente adversos durante las dos campañas en las que transcurrió: la de 2021-2022 y la de 2022-2023, aún en curso al momento de preparar este informe¹².

Finalmente, una tercera etapa se inició en septiembre del 2022 con la ocurrencia de una grave sequía en la sierra peruana durante los primeros meses de la campaña 2022-2023. A ello, se agregó la presencia de la depresión tropical o ciclón Yacu en marzo del 2023 y de El Niño costero hasta el cierre de este estudio (junio del 2023). Los efectos de estos fenómenos climáticos recién se están sintiendo en la agricultura peruana, y buena parte de estos no han podido ser evaluados en el presente informe. En las subsecciones que siguen, se analiza detalladamente cada una de estas etapas, comenzando con un análisis general del entorno macroeconómico durante el periodo bajo escrutinio.

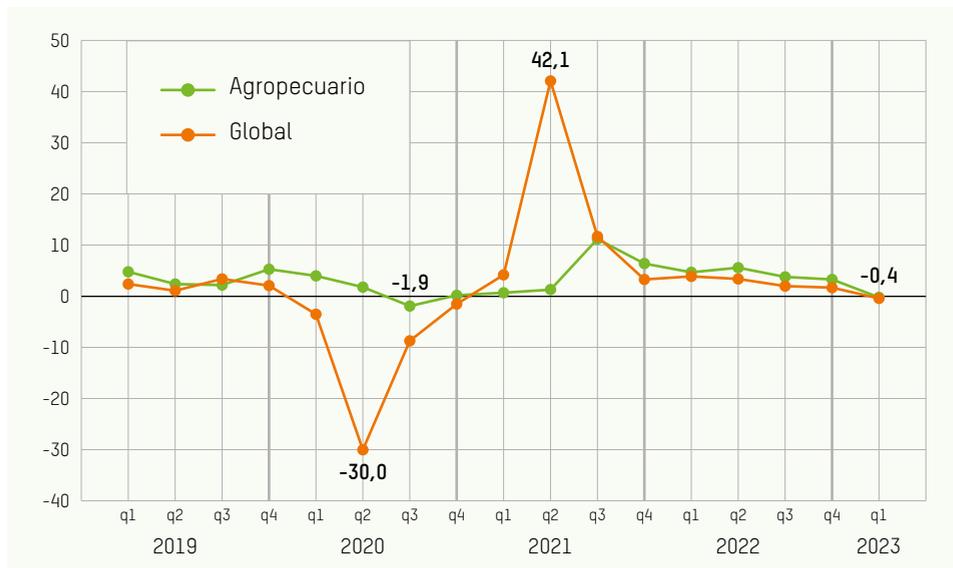
3.2 Contexto macroeconómico

3.2.1 PBI nacional y agropecuario

En los últimos años, la economía peruana se ha visto afectada por distintos *shocks* que han impactado en el crecimiento económico. En el 2020, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, el PBI nacional se contrajo en 11 %. La caída se concentró en el segundo trimestre del mismo año (gráfico 4), ya que el confinamiento afectó fuertemente la actividad económica, que registró una caída del 30 % respecto al mismo trimestre del 2019. Para el cuarto trimestre del 2020, se observó una importante recuperación, aunque durante el 2021 y el 2022 aparecieron claros signos de desaceleración económica (similares a los de la economía mundial). En el primer trimestre del 2023, el crecimiento tanto del PBI global como del agropecuario fue negativo (-0,4).

12 Las campañas agrícolas en el Perú se inician en agosto de cada año y terminan en julio del año siguiente. En el periodo inicial, entre agosto y diciembre, se siembra un 70 % de los cultivos transitorios a nivel nacional, mientras que el 30 % restante se siembra en los primeros meses del siguiente año. Este calendario viene marcado especialmente por el comportamiento de las lluvias en la sierra peruana.

Gráfico 4. Evolución del PBI global y del PBI agropecuario (variación porcentual)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), 2023.
Elaboración propia.

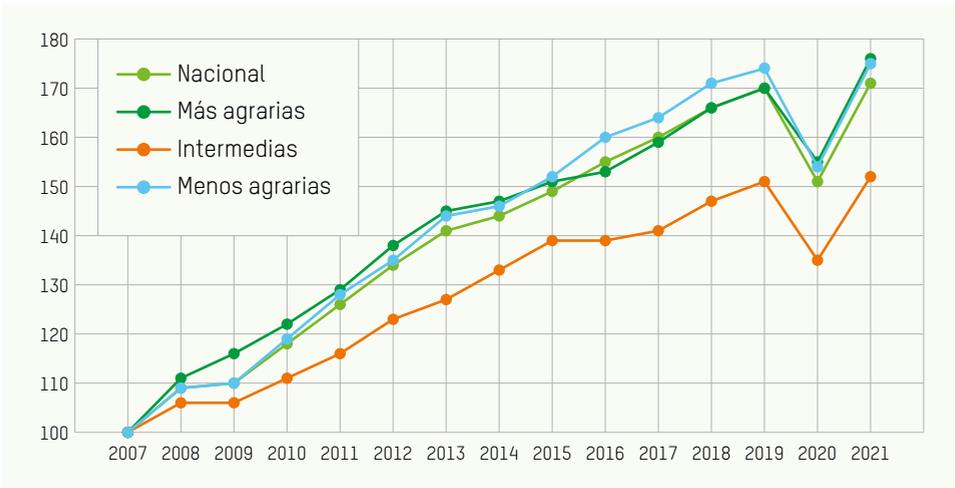
El PBI agropecuario tuvo un desempeño menos volátil que el global en el periodo, y solo en el tercer trimestre del 2020 experimentó una caída para luego comenzar una relativa recuperación. No obstante, esta recuperación se detuvo y empezó un declive durante todos los trimestres sucesivos del 2022 y ya en el primer trimestre del 2023 pasó a una cifra negativa (-0,4 %). Cabe señalar que el PBI agropecuario de abril del 2023 ha sufrido una severa caída de -14 % (*Gestión*, 15 de junio del 2023), la cual es considerada la peor caída en el sector en más de treinta años. Esta fuerte contracción se relaciona con los efectos de la sequía en la sierra durante los primeros meses de la campaña 2022-2023 y con el impacto de El Niño costero en el primer trimestre del 2023.

Para identificar algunas dinámicas regionales en el comportamiento del PBI agropecuario, se generó una tipología de regiones de acuerdo al porcentaje de participación del PBI sectorial en el PBI total de cada región. Se clasificaron las veinticuatro regiones en tres tipos:

- Tipo 1: Regiones más agrarias
- Tipo 2: Regiones con actividad agraria intermedia
- Tipo 3: Regiones con menos participación en la producción agraria

En el gráfico siguiente, se observa que tanto el PBI nacional como el de los tres tipos de regiones tuvieron una tendencia positiva desde el 2007 hasta el 2019, para luego, en el 2020, presentar una abrupta caída a causa de la pandemia, seguida de una importante recuperación económica en el 2021¹³.

Gráfico 5. Evolución del PBI a nivel nacional y por tipo de regiones (2007 = 100)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2022a.
Elaboración propia.

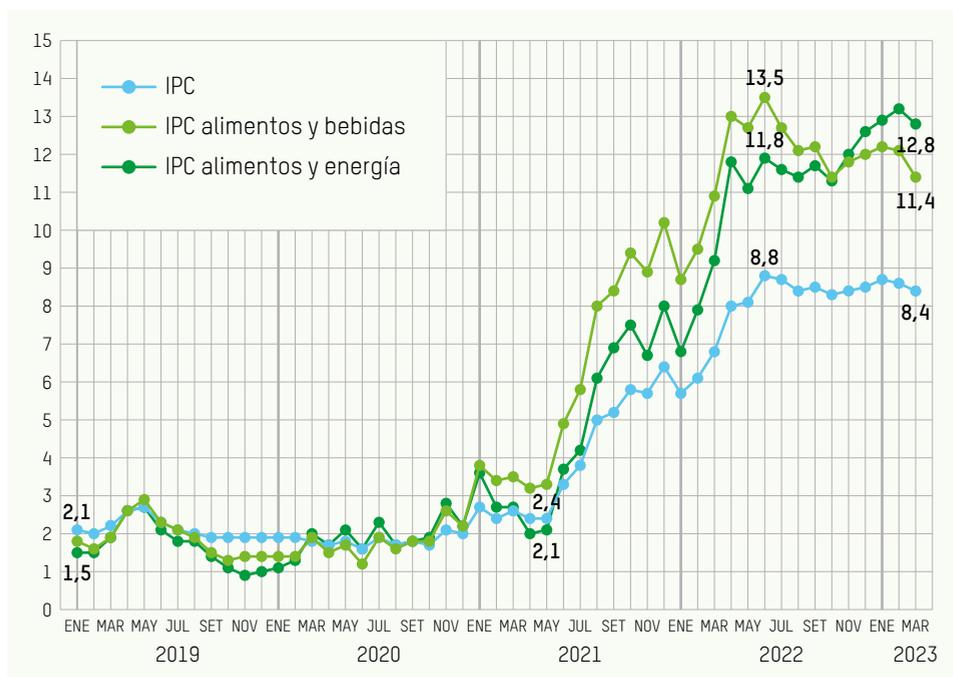
La mayor caída en el 2020 estuvo encabezada por las regiones menos agrarias, con -20 %, entre estas, Lima, Arequipa y Cusco (tipo 3); les siguieron las regiones con actividad agraria intermedia, con -16 % (tipo 2); y por último, las más agrarias, con -15 % (tipo 1). Es decir, el crecimiento económico fue golpeado en menor medida en las regiones más agrarias. En el 2021, la recuperación económica fue más importante en las regiones más agrarias (tipo 1) y menos agrarias (tipo 3), al haberse registrado un crecimiento de alrededor de 21 %. Las regiones con actividad agraria intermedia se recuperaron menos rápido, con 17 %.

13 Aún no están disponibles las cifras del PBI por regiones para el año 2022. Por tal motivo, el análisis en este caso, llega solamente hasta el 2021.

3.2.2 Inflación

La inflación interanual en el país solo se mantuvo en el rango meta hasta mayo del 2021 (entre 1 % y 3 %). Luego, la variación del índice de precios al consumidor (IPC) general y el IPC de los alimentos y bebidas, y de alimentos y energía en Lima Metropolitana empezaron una tendencia creciente, llegando a cifras no registradas desde hace más de veinte años: 12,8 %, 11,4 % y 8,4 % respectivamente en marzo del 2023.

Gráfico 6. Evolución de la inflación en Lima Metropolitana (variación porcentual 12 meses)



Fuente: BCRP, 2023.
Elaboración propia.

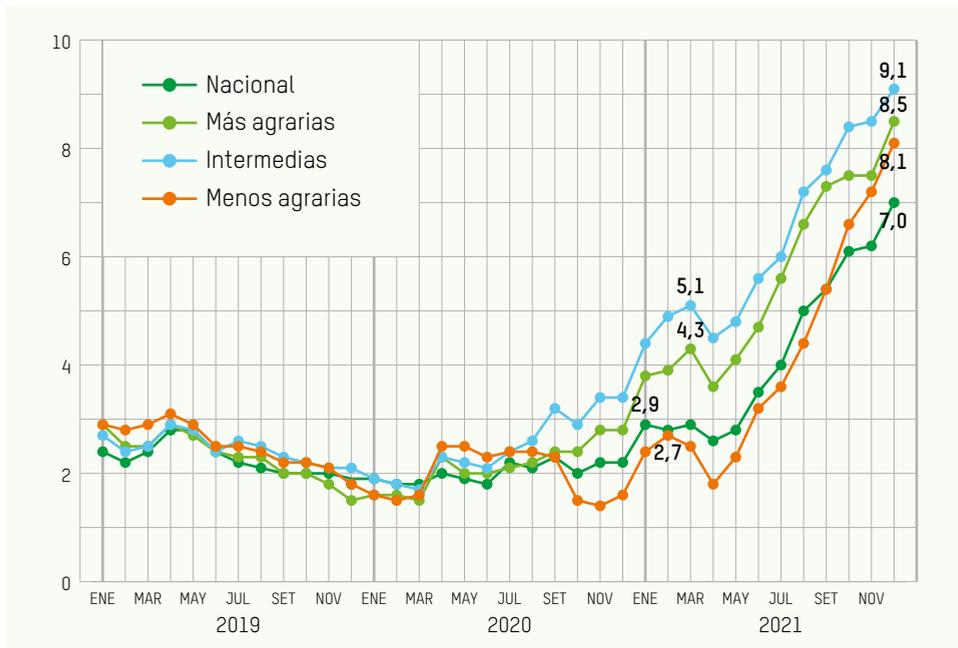
En el año 2020, la inflación se vio presionada al alza por el tipo de cambio, costos de las medidas sanitarias y la menor oferta de algunos alimentos (BCRP, 2021). En el 2021, la volatilidad de los precios se sustentó en los problemas de oferta (por ejemplo, mayores precios de los *commodities*, la energía y los alimentos importados), el mayor costo de fletes marítimos y de fertilizantes químicos, el incremento del tipo de cambio y la acelerada recuperación de la economía mundial

luego de los confinamientos (BCRP, 2022). En el 2022, el alza de los precios se atribuye a las consecuencias de un contexto internacional de guerra (entre Rusia y Ucrania) y los rezagos de una economía global en recuperación aún parcial después de la crisis sanitaria (ComexPerú, 2023).

Estos aumentos en los precios de alimentos y de energía para Lima Metropolitana son similares para el resto de regiones del país, y golpearon fuertemente a los hogares agrarios y no agrarios, tanto por el lado del consumo como por el de la producción (costos de transporte en el caso de los agrarios). Según los datos del INEI, hasta mayo del 2023, esta persistente pérdida de la capacidad adquisitiva está impactando, más allá de lo económico, en la seguridad alimentaria de más de medio millón de personas que se encuentran de nuevo en situación de pobreza.

La inflación ha afectado de manera generalizada a todos los tipos de regiones agrarias, como se puede ver en el gráfico siguiente.

Gráfico 7. Evolución de la inflación por tipo de región (variación porcentual 12 meses)



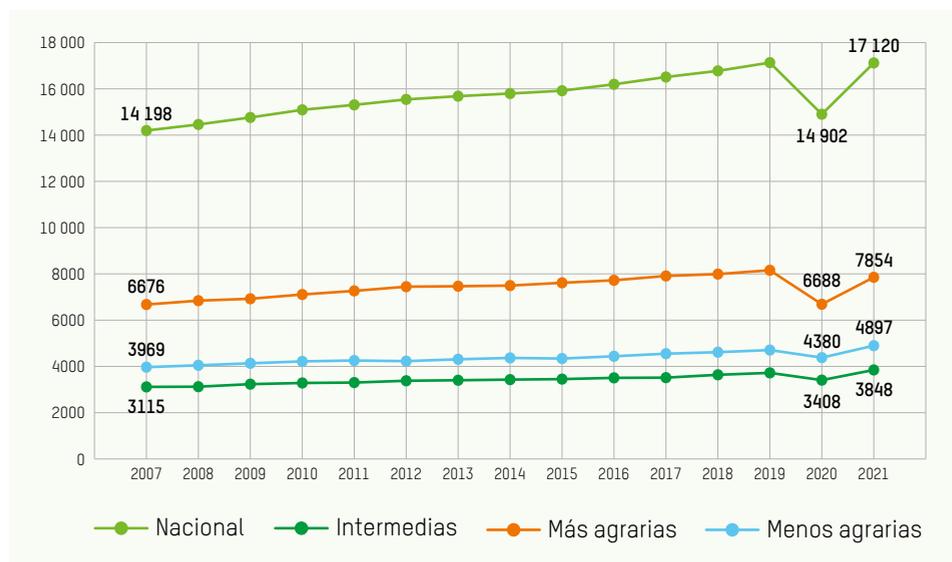
Fuente: INEI, 2023a.
Elaboración propia.

Desde julio del 2020, la tendencia es principalmente creciente (con ligeras caídas en algunos meses). Además, las regiones con un nivel de actividad agropecuaria intermedia y alta fueron las primeras en registrar cifras de inflación por encima del rango meta (últimos meses del año 2020 y primeros meses del 2021 respectivamente), mientras que las últimas fueron las regiones menos agrarias (mediados del 2021). Las regiones con actividad agraria alta e intermedia (tipos 1 y 2) se han visto afectadas en mayor medida por la inflación en los últimos dos años; incluso, se ubican por encima de las cifras nacionales desde el segundo semestre del año 2020. Además, la inflación en las regiones menos agrarias (tipo 3) ha venido convergiendo con el de las otras, manteniendo un crecimiento constante desde abril del 2021, con un 1,8 %, hasta llegar a 8,1 % en diciembre del mismo año.

3.2.3 Empleo

La población económicamente activa (PEA) ocupada tuvo una tendencia creciente, aunque moderada, entre los años 2007 y 2019, periodo durante el cual el empleo promedio creció más en las regiones menos agrarias (1,7 %), ubicándose por encima del promedio nacional (1,6 %). Por su parte, las regiones menos agrarias registraron un crecimiento promedio menor (1,4 %).

Gráfico 8. PEA ocupada por tipo de regiones (miles de personas)



Fuente: INEI, 2023a. / Elaboración propia.

El desplome abrupto del empleo se evidencia en el 2020 a causa del confinamiento altamente restrictivo debido a la emergencia sanitaria, que dio como resultado la pérdida de empleo de miles de personas. Las regiones más afectadas fueron las menos agrarias (tipo 3), con la pérdida de 1 469 000 empleos (-18 %), seguidas por las regiones con actividad agraria intermedia, con 313 000 empleos menos (-8,4 %), y las regiones menos agrarias, con 328 000 empleos menos (-7 %).

Para el 2021, se observa una clara recuperación de los empleos impulsada por la recuperación de la economía en general, el avance de la vacunación y la implementación de una cuarentena más flexible. La tasa de crecimiento del empleo fue mayor en las regiones menos agrarias, con 17,4 % (1 162 000), aunque para el 2021 sus cifras aún se ubican por debajo de las del 2019. El salto porcentual ha sido menor en los otros dos tipos y, en términos absolutos, hasta el 2021, recuperaron las cifras de empleo previas a la pandemia.

3.3 Efectos económicos del COVID-19 en los hogares de la agricultura peruana

Los impactos que puede tener un proceso complejo como la pandemia del COVID-19 (y la pospandemia) en productoras y productores de la agricultura familiar peruana son difíciles de dilucidar solamente viendo cifras macroeconómicas agregadas. Es preciso indagar con mayor profundidad en datos tomados directamente de los hogares, como los que proporciona la Enaho. En esta sección, se realiza un análisis detallado sobre potenciales impactos de la crisis del COVID-19 y la pospandemia al nivel de los hogares agropecuarios. Luego, se evalúan las principales respuestas a esta crisis desde la política gubernamental en cada etapa de esta.

3.3.1 Midiendo los impactos de la crisis del COVID-19 con base en la Enaho

La Enaho es una encuesta anual del INEI para medir los ingresos y gastos de las familias peruanas. Esta encuesta permite estimar los niveles de pobreza de la población, así como de grupos específicos dentro de esta. La encuesta tiene representatividad estadística a nivel de regiones, y al aplicarse de manera continua durante los doce meses de cada año, se puede generar mediciones para periodos más cortos que un año (como trimestres, por ejemplo).

En cuanto a los propósitos de este estudio, se identificó en la Enaho a los hogares agropecuarios dentro del conjunto de hogares de la muestra. Para la identificación, se utilizó el módulo 5 de empleo, que da cuenta de la actividad de la ocupación principal de los miembros en edad de trabajar. En esta pregunta, se tomó en cuenta solamente la información proporcionada para jefas o jefes de hogar (JH). Con esta clasificación, se puede distinguir los hogares agrarios y no agrarios, que, aplicando a la Enaho 2021, generan los siguientes valores medios (cuadro 1) en algunas variables importantes.

Cuadro 1. Valores medios para variables en la Enaho 2021

	No agrarios	Agrarios	Total
Incidencia pobreza monetaria	22 %	41 %	25,9 %
Ruralidad	8,0 %	69,1 %	20,4 %
Tamaño del hogar	4,28	4,27	4,28
JH varón	64,6 %	81,1 %	68,0 %
Años educación de JH	9,9	6,3	9,2
Lengua materna de JH no español	20,0 %	43,8 %	24,8 %
Ingreso per cápita anual (soles)	11 097	5826	10 029
Gasto per cápita anual (soles)	8770	4740	7953
Número de hogares	24 511	9734	34 245
Población expandida	26 527 062	6 744 393	33 271 455
% Población expandida	80 %	20 %	100 %

Fuente: INEI, 2021¹⁴.
Elaboración propia.

De un total de 34 245 hogares de la muestra, 9734 son clasificados como hogares agrarios, mientras que 24 511, como no agrarios. Los hogares agrarios representan el 20 % de la población total expandida de la encuesta (que asciende a 33 271 000 de personas).

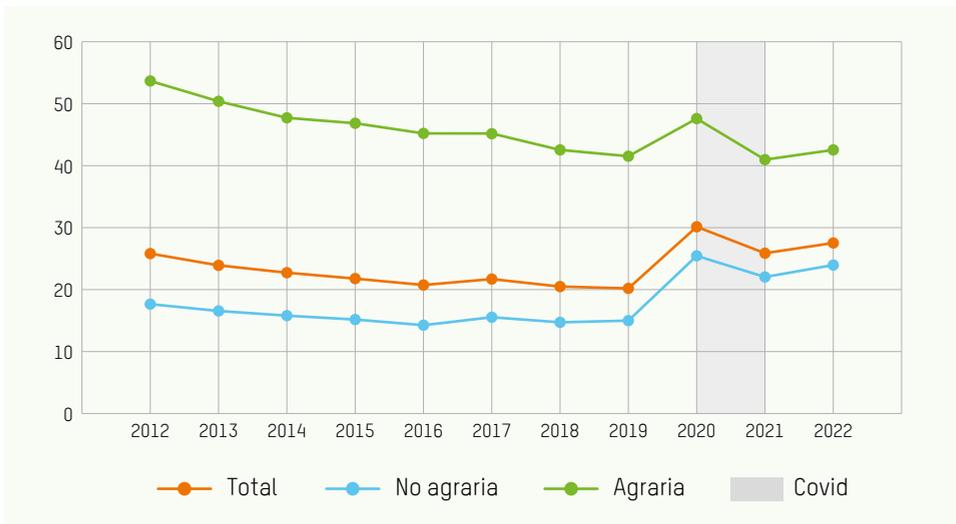
14 Ver también <https://proyectos.inei.gob.pe/microdatos/>

En el 2021, la incidencia de pobreza en los hogares agrarios fue prácticamente el doble (41 %) que la de los hogares no agrarios (22 %). La ruralidad de la población agraria fue de 69 % (es decir, un 31 % de los hogares agrarios vive en zonas definidas como urbanas), mientras un 81,1 % tiene jefatura de hogar masculina (versus 64,6 % en hogares no agrarios). Los años de educación alcanzados por JH agrarios son bastante inferiores que los de los no agrarios (6,3 versus 9,9 años de educación), y en un 44 % de hogares agrarios la lengua materna no es el español (versus solo 20 % en hogares no agrarios). Finalmente, los ingresos y gastos per cápita de los hogares agrarios son, en promedio, la mitad de los que generan los hogares no agrarios, lo cual explica el resultado en términos de los diferenciales en pobreza.

3.3.2 Evolución general de la pobreza

La pobreza monetaria afecta de manera importante a los hogares agrarios, donde cuatro de cada diez agricultoras o agricultores son pobres de acuerdo al INEI (2021). En el gráfico siguiente, se puede ver que la situación del agro es más grave en comparación con la de los hogares no agrarios y a nivel nacional. Además, se muestra la evolución de la pobreza en todos los hogares a nivel nacional entre los años 2012 y 2022, y también por tipo de hogar agrario y no agrario.

Gráfico 9. Evolución de la pobreza por tipo de hogares

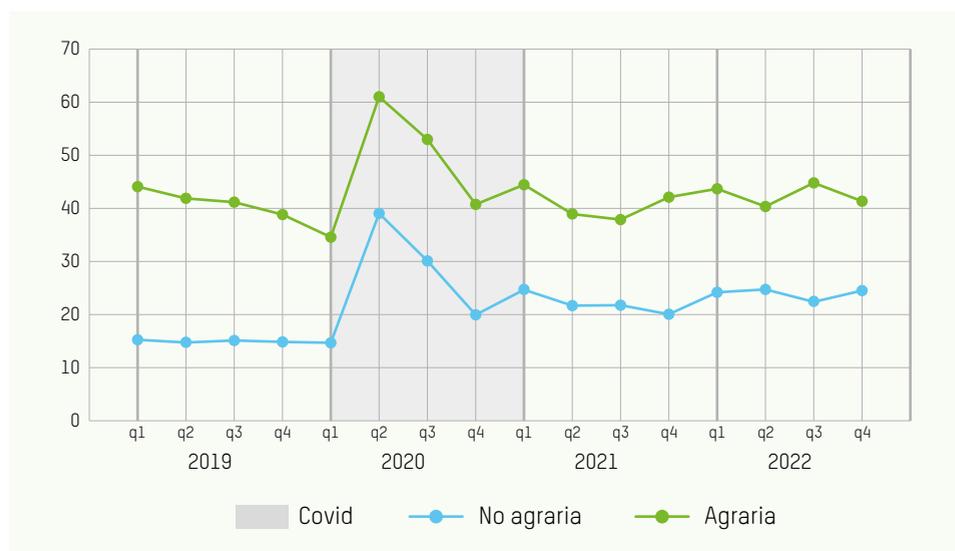


Fuente: INEI, 2022b.
Elaboración propia.

Se puede observar que la incidencia de la pobreza venía reduciéndose paulatinamente para ambos tipos de hogares desde el 2012 hasta el 2019. En el año 2020, cuando golpeó el COVID 19, la pobreza aumentó de manera abrupta en los hogares no agrarios (de un 18 % a casi 30 %), y en los hogares agrarios se registró un aumento de 42 % a 48 %. En el 2021, tanto hogares agrarios como no agrarios redujeron su nivel de pobreza, pero sin llegar a la situación prepandémica. En el 2022, sin embargo, la pobreza volvió a aumentar en ambos tipos de hogares. Cabe decir que los hogares agrarios sostuvieron durante el periodo de pandemia una oferta estable de alimentos al conjunto de la población, lo cual también permitió enfrentar una crisis sanitaria de gran envergadura.

Un elemento importante que se debe considerar es el de la temporalidad intraanual en la ocurrencia del *shock* del COVID-19. Para indagar sobre esto, se dividió la muestra de la Enaho por el trimestre en el que se tomaron los datos. La evolución trimestral de la incidencia de la pobreza de hogares agrarios y no agrarios se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 10. Evolución de la pobreza por trimestre



Fuente: INEI, 2022b.
Elaboración propia.

En el segundo trimestre del año 2020, periodo en que más impactó el COVID- 19 en la economía de los hogares peruanos, la evolución de la pobreza fue similar para hogares agrarios y no agrarios. Para los primeros, el incremento de la pobreza fue

muy marcado, y tan o más abrupto que para los hogares no agrarios, pasando de 35 % a más de 60 % en un solo trimestre. Luego, la pobreza empezó a reducirse en forma paulatina para ambos durante los últimos dos trimestres del 2020. En el primer trimestre del 2021, hubo un ligero incremento asociado a la tercera ola de la pandemia, y después la pobreza se estabilizó a niveles prepandémicos para los agrarios y a niveles mayores en el caso de los no agrarios, con tendencia creciente en ambos casos.

Un patrón resaltable en el gráfico 10 es que la pobreza agraria empezó a incrementarse desde el segundo trimestre del 2021 (hasta un 45 %) y se mantuvo por encima del 40 % durante todo el periodo siguiente (con una tendencia ligeramente creciente). En cuanto a los no agrarios, se observa una muy lenta caída de la pobreza durante el 2021, ubicándose en un 20 %, aún por encima de los niveles prepandémicos, pero otra vez con un aumento en el 2022.

En conjunto, la imagen de los datos trimestrales muestra que los hogares agrarios (mayoritariamente rurales) sufrieron un impacto negativo en sus ingresos, tan o más pronunciado que el sufrido por los hogares no agrarios (mayoritariamente urbanos). En adición, los agrarios tuvieron más dificultades en la etapa de salida de la crisis sanitaria para recuperar sus ingresos, y sus niveles de pobreza empezaron a incrementarse de manera sostenida nuevamente entre el 2021 y el 2022, en el contexto de una crisis agraria específica asociada al problema de los fertilizantes y los altos costos de otros insumos como se verá más adelante.

3.3.3 Impactos diferenciados por región natural

Una dimensión importante en el análisis de los impactos de la crisis del COVID-19 en los hogares peruanos son las diferencias regionales. Con base en la clasificación de la Enaho en siete dominios, se ha diferenciado los hogares en las tres regiones principales del país: costa, sierra y selva. La evolución de la pobreza en cada una de estas regiones se muestra en el gráfico siguiente.

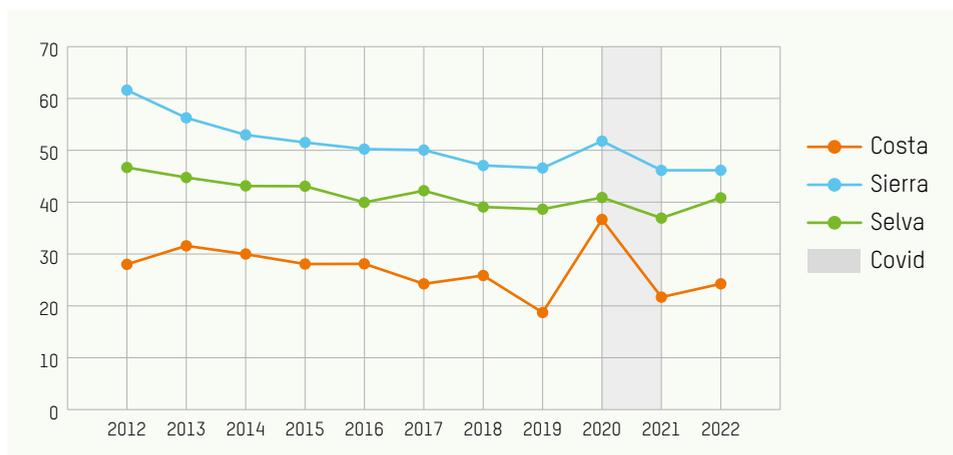
Gráfico 11. Pobreza por regiones a nivel nacional



Fuente: INEI, 2022b. / Elaboración propia.

En el año 2020, de inicio de la pandemia del COVID-19, la pobreza aumentó con mayor intensidad en la costa (donde hay una mayor proporción de población urbana), seguida por la sierra. En el año 2021, la reducción de la pobreza tuvo similar trayectoria en las tres regiones. En el 2022, se observa un aumento más pronunciado de la pobreza en la selva peruana y una estabilización en la sierra a un nivel superior al del periodo prepandémico. Al generar el mismo gráfico, pero solo para los hogares agrarios, se tiene lo siguiente.

Gráfico 12. Pobreza por regiones solo en hogares agrarios

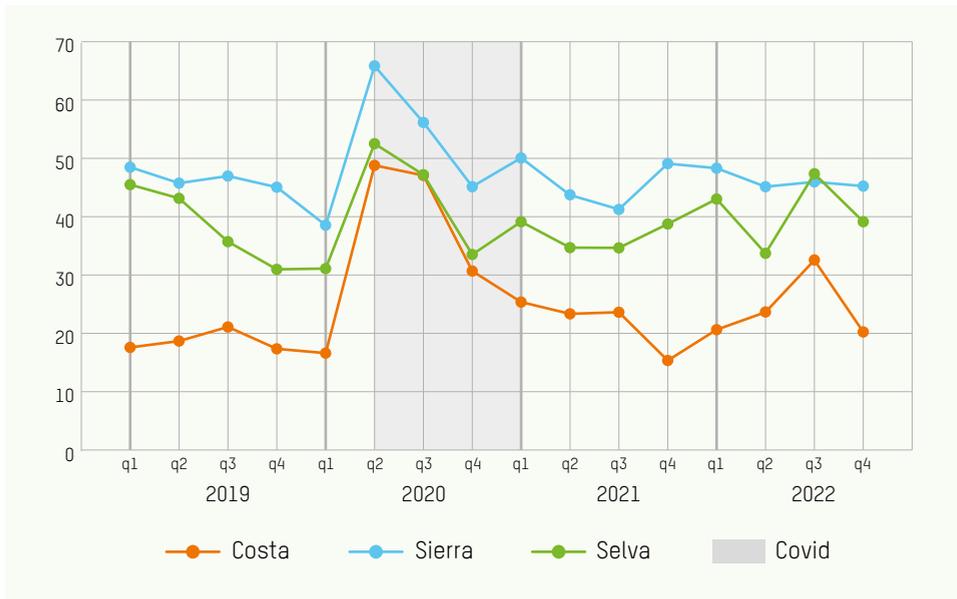


Fuente: INEI, 2022b. / Elaboración propia.

En este caso, las diferencias entre regiones son mayores en el año 2020, especialmente respecto a los hogares agrarios de la costa, que tuvieron un incremento mucho más pronunciado de la pobreza. Para el año 2021, la tendencia de descenso tuvo intensidad similar a la del aumento en cada región durante el 2020. En el 2022, la pobreza en los hogares agrarios aumentó en las tres regiones, mostrando la tendencia más pronunciada en la selva, al igual que en el caso general que se vio anteriormente.

La desagregación por trimestres de estos mismos datos por región solo para hogares agrarios se muestra a continuación.

Gráfico 13. Pobreza por región en hogares agrarios por trimestre



Fuente: INEI, 2022b. / Elaboración propia.

Los hogares agrarios de la sierra reducen la pobreza luego del *shock* del COVID-19 en el segundo trimestre del 2020 y se estabilizan a un nivel superior que el de la etapa prepandémica. En la costa y la selva, hay también un descenso posterior al COVID-19, pero luego, en los trimestres del 2022, la tendencia es de aumento.

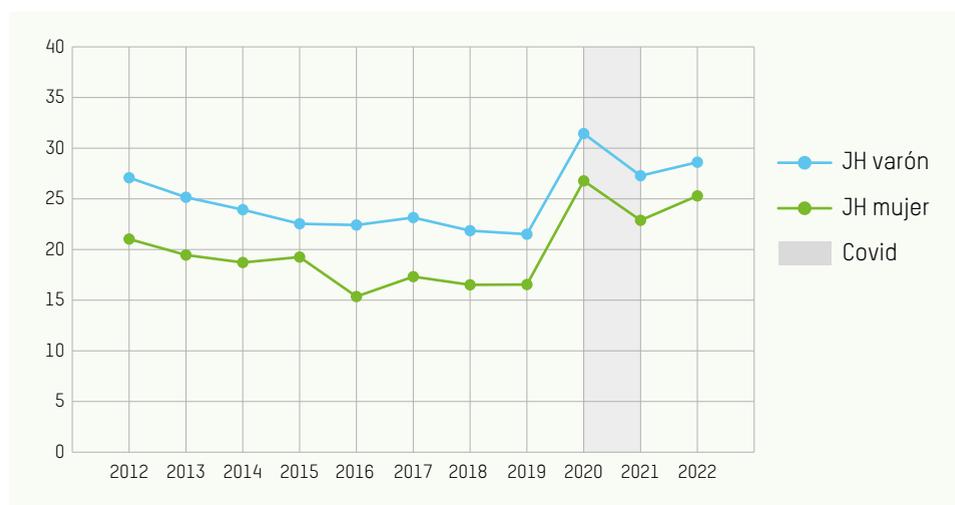
En suma, los hogares agrarios por regiones han tenido una trayectoria un tanto distinta en términos de los impactos de la crisis del COVID-19. La sierra, con los niveles más altos de pobreza agraria, tuvo menores fluctuaciones en la etapa

pospandémica y tendió a estabilizarse a un nivel superior que el de la etapa prepandémica. La pobreza agraria en la costa y la selva, por su parte, ha tenido impactos más intensos respecto a los efectos de la pandemia y una tendencia creciente durante la etapa pospandémica. Estos efectos diferenciados por regiones se relacionan con varios factores complejos. Quizás, el más importante es la respuesta diferenciada de los hogares agrícolas frente a la caída en la demanda urbana de alimentos debido a la pandemia. Otro factor importante es el rol de los intermediarios y comerciantes en las cadenas de comercialización. Finalmente, la distinta dotación de activos y acceso a mercados de productoras y productores por zonas también influye en los efectos diferenciados observados.

3.3.4 Efectos diferenciados por género de jefa o jefe de hogar (JH)¹⁵

Otro elemento clave que se debe considerar al evaluar efectos diferenciados de la crisis del COVID-19 en los hogares es el género de JH. En el gráfico siguiente, se ha registrado la evolución de pobreza de hogares por género de JH a nivel nacional para el periodo 2012-2022.

Gráfico 14. Evolución de la pobreza por género de JH



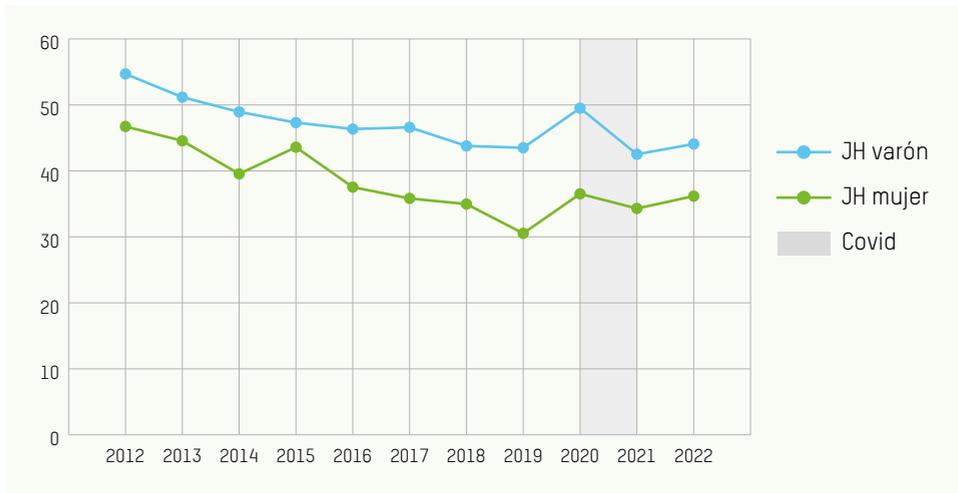
Fuente: INEI, 2022b.
Elaboración propia.

15 Los hogares agrarios con jefatura femenina representan un 20 % del total de estos hogares en la muestra de las Enaho.

Aunque para el tercio de hogares con jefatura femenina del hogar la pobreza es menor¹⁶, en el 2020 se observa que estos hogares experimentaron un incremento de la pobreza ligeramente más marcado que los jefaturados por varones: esta subió de 16 % en el 2019 a 28 % (casi el doble) en el 2020. Los hogares con jefatura femenina redujeron la pobreza de una manera similar a los de jefatura masculina. Aparte, en el 2022, el incremento de la pobreza fue un tanto más pronunciado en los hogares con jefatura femenina.

El mismo gráfico por género de JH, pero solo para hogares agrarios, se muestra a continuación.

Gráfico 15. Pobreza por género de JH agrario

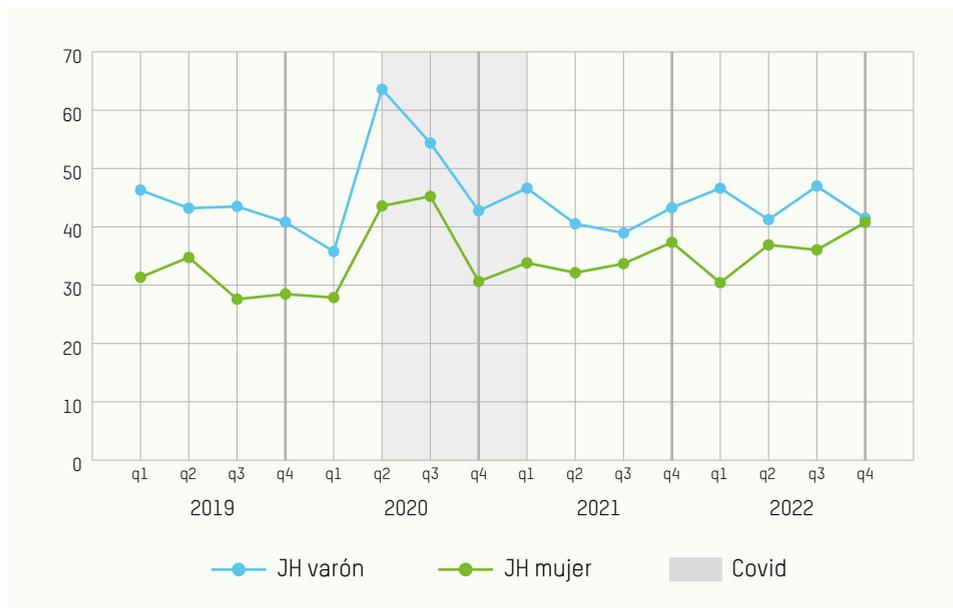


Fuente: INEI, 2022b.
Elaboración propia.

La pobreza en los hogares agrarios aumentó de similar forma para ambos tipos de jefaturas de hogar en el 2020. En el 2021, la pobreza descendió más rápido en los hogares con jefatura masculina, pero ambos tipos aumentaron en forma paralela en el 2022. La desagregación por trimestre de estos mismos datos da como resultado el siguiente gráfico.

16 Los hogares en los que la mujer se declara como jefa del hogar suelen no tener presencia de una pareja masculina adulta. Por ello, el tamaño promedio de estos hogares tiende a ser menor, lo que incrementa el ingreso y gasto per cápita (que se ajusta por la edad de los miembros). Esto explica en parte el nivel de pobreza inferior al promedio de los otros hogares, donde el varón se declara como jefe de hogar, y que tienden a contar con la presencia de ambos géneros en la pareja conyugal del hogar.

Gráfico 16. Pobreza por género de JH agrario por trimestre



Fuente: INEI, 2022b.
Elaboración propia.

Aunque los comportamientos son similares, los hogares jefaturados por mujeres han tenido un aumento mayor de la pobreza por trimestre en el año 2022 y llegaron por primera vez al mismo nivel de pobreza que los de jefatura masculina en el último trimestre del 2022.

En conjunto, pese a que los hogares con jefatura femenina tienen un nivel de pobreza inferior que los de jefatura masculina, el impacto del COVID-19 y la pospandemia indican que los primeros han tenido más dificultades para reducir la pobreza luego del *shock* de la pandemia, y lo que es más preocupante, están mostrando una tendencia más pronunciada al incremento de la pobreza en la etapa pospandémica y en el contexto de profundización de la crisis agraria y alimentaria.

3.4 Las respuestas del Gobierno a la crisis del COVID-19 en la agricultura peruana

3.4.1 Respuestas iniciales del Gobierno: el Bono Rural

Desde el inicio de la emergencia nacional del COVID-19, los gremios agrarios organizados en la Conveagro y las juntas de usuarios de riego iniciaron un proceso de evaluación del impacto en agricultoras y agricultores, y alertaron al entonces 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 agricultoras y agricultores podrían caer hasta en un 50 % debido a la menor demanda urbana (cierre de restaurantes y menos ingreso de las familias). Además, las fuentes de ingreso no agrario prácticamente desaparecieron en las zonas rurales, la emergencia sanitaria generó dificultades para el traslado de productos en varias regiones y los transportistas y acopiadores empezaron a pagar precios muy bajos por la producción. El ejemplo más notorio fue el de la papa, por la se empezó a pagar S/ 0,30 por kilo, cuando el costo de producción era de S/ 0,70 por kilo.

La primera propuesta importante de los gremios fue la implementación de un bono productivo agrario de S/ 1000 por persona agricultora (distinto del bono social urbano de S/ 380 lanzado inicialmente por el Gobierno), para que productoras y productores pudieran enfrentar sus gastos de campaña y de envío de alimentos a los mercados. Igualmente, se propuso la creación de un fondo de salvataje por S/ 5000 millones para financiar la campaña agrícola 2020-2021.

Respecto al bono productivo agrario, el entonces Minagri enfrentó inmediatamente un serio problema: no tenía un padrón actualizado y consistente de la población dedicada a la actividad agropecuaria a nivel nacional. Sin este instrumento, era difícil diseñar e implementar el mencionado bono. En este contexto de grave deterioro económico del agro, el Gobierno decidió lanzar el Bono Rural de S/ 760 orientado a un millón de familias rurales en situación de pobreza y pobreza extrema (Decreto de Urgencia [DU] n.º 042-2020, del 19 de abril del 2020). El diseño e implementación del bono rural fue encargado al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), que, a diferencia del Minagri, sí tenía un padrón de beneficiarios operativo (basado en el Sistema de Focalización de Hogares [Sisfoh]), pero básicamente orientado a la atención de programas sociales en todo el país, incluyendo las zonas rurales. Cabe decir que el padrón del Midis obedecía a

criterios de focalización por pobreza y no identificaba necesariamente a cientos de miles de agricultoras y agricultores a nivel nacional.

El Bono Rural tuvo poca relación directa con el pedido de apoyo planteado por los gremios agrarios mediante un bono productivo. Fue una medida asistencial que no respondió a los costos de inversión para la producción y la preparación de la siguiente campaña agrícola. Según el DU n.º 042-2020, este bono se orientaría solo a familias rurales en situación de pobreza, es decir, al 42 % de la población rural. Así, quedaba fuera casi un 60 % de población rural que venía sufriendo los duros embates de la paralización económica. Y entre los pobres rurales, el mencionado decreto señalaba que el 73 % se dedicaba a la agricultura. Es decir, el Bono Rural atendería, en el mejor de los casos, a unas 730 000 familias agropecuarias pobres. No obstante, el número de familias agropecuarias en el país es de más de 2,2 millones, por lo cual, un aproximado de 1,3 millones de estas familias no recibirían tal bono.

La versión oficial del entonces Minagri sobre el Bono Rural fue que este era un bono agrario, aunque ello no era totalmente cierto. El respectivo ministro declaró que se había coordinado con el Midis los padrones que serían incluidos en el proceso de definición de beneficiarios del Bono Rural a agricultoras y agricultores con menos de cinco hectáreas. No obstante, ninguna de estas coordinaciones se mencionaba en el citado DU, ni tampoco al Minagri.

Pero incluso si el Bono Rural hubiera sido efectivo y oportuno (lamentablemente, no lo fue: ver más adelante), el bono agrario planteado por los gremios seguía siendo una medida complementaria urgente para atender a más de 1,3 millones de personas agricultoras excluidas de la medida. El Minagri no pudo convertir en decisión gubernamental esta crucial demanda durante toda la etapa de la cuarentena (segundo trimestre del 2020). A inicios de mayo del 2020, se anunció el llamado “bono universal” complementario, orientado a atender a todos los sectores sociales no cubiertos por los bonos focalizados del Midis, incluidas presuntamente las familias agrarias.

En cuanto al desempeño de los bonos, al 24 de junio del 2020 y de acuerdo a la página web del Estado <https://bonos.servicios.gob.pe/>, la entrega de estos había avanzado en un 78 % en tres meses, pero en el caso del Bono Rural solo se avanzó en 51 %. Es decir, el Bono Rural habría llegado a unas 360 000 familias agrarias, menos del 20 % del total de familias agricultoras del país, en el momento más álgido de la crisis (ver subsección anterior sobre el incremento de la pobreza

agraria en hasta 65 % de los hogares agrarios durante el primer trimestre de la pandemia). Incluso las personas que salieron beneficiadas tuvieron una serie de dificultades para cobrar el bono, considerando las restricciones de movilidad y de las establecidas por las fuerzas del orden, así como la baja tasa de bancarización en el país. Por ejemplo, en las zonas rurales, la distancia hasta las agencias financieras y la poca circulación de transporte, sumadas al temor de contagiarse del virus por ir a la ciudad a cobrar y, por consiguiente, llevarlo a la comunidad, representaron limitantes importantes.

Desde el inicio del COVID-19, el INEI decidió seguir aplicando la Enaho, pero en forma telefónica; gracias a ello, fue posible tener algunas cifras del segundo trimestre del 2020, específicamente relacionadas con el impacto de la pandemia y la inmovilidad social. Se agregó la pregunta 529-I, sobre si los ingresos o ganancias en la ocupación principal independiente se redujeron con respecto al mes anterior. Con base en esta pregunta, se estimó el porcentaje de hogares agropecuarios que declararon haber tenido reducción de ingresos durante el segundo trimestre del 2020. Igualmente, en el módulo 700 de la Enaho, se consignó si los hogares recibieron alguno de los bonos distribuidos por el Gobierno durante el segundo trimestre del 2020. Finalmente, también se incluyeron a los hogares que retiraron fondos de compensación por tiempo de servicio (CTS) durante el mismo periodo. Como la encuesta trimestral tiene representatividad por región, es posible generar estimados regionales usando los factores de expansión, que son los que se presentan en el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Proporción de hogares agrarios con caída de ingreso

		Reducción de ingreso	Recibió bono	Retiró CTS
BAJO	ICA	16 %	44 %	0 %
	LA LIBERTAD	18 %	18 %	0 %
	JUNÍN	22 %	17 %	3 %
	MOQUEGUA	25 %	32 %	19 %
	PASCO	30 %	51 %	3 %
MEDIO	CAJAMARCA	33 %	31 %	5 %
	PUNO	36 %	24 %	1 %
	APURÍMAC	37 %	36 %	1 %
	HUÁNUCO	39 %	25 %	4 %
	AREQUIPA	39 %	24 %	0 %
	PIURA	41 %	38 %	6 %
	HUANCAVELICA	46 %	18 %	2 %
	UCAYALI	46 %	31 %	0 %
	AMAZONAS	47 %	39 %	3 %
	AYACUCHO	48 %	28 %	3 %
ALTO	ÁNCASH	50 %	23 %	3 %
	TUMBES	50 %	50 %	0 %
	CUSCO	53 %	27 %	2 %
	SAN MARTÍN	55 %	58 %	4 %
	MADRE DE DIOS	55 %	33 %	0 %
	LAMBAYEQUE	57 %	29 %	2 %
	LORETO	64 %	44 %	3 %
	LIMA	67 %	0 %	0 %
	TACNA	71 %	31 %	16 %
TOTAL		41 %	29 %	3 %

Fuente: Enaho-II-Trimestre (INEI, 2020).
Elaboración propia.

Un 41 % de los hogares agrarios del país sufrió la caída de ingresos durante el segundo trimestre del 2020 (INEI, 2021), es decir, cuatro de cada diez. Hubo diferencias significativas entre regiones, que se han clasificado como de impacto bajo, medio y alto. Las regiones donde se registró un impacto más pronunciado en los ingresos agropecuarios (50 % o más hogares afectados) fueron Áncash, Tumbes, Cusco, San Martín, Madre de Dios, Lambayeque, Loreto, Lima y Tacna. En las tres últimas regiones de las mencionadas, más del 60 % de familias agrarias experimentaron la caída de sus ingresos.

Igualmente, un 29 % de hogares agropecuarios recibió alguno de los bonos distribuidos por el Gobierno (que fue por un monto único de S/ 760 para seis meses). No obstante, como se puede ver en el cuadro 2, la proporción de familias agrarias que recibió bono en el segundo trimestre guardó poca relación con la proporción que experimentó reducción de ingresos. En el grupo que sufrió un alto impacto, por ejemplo, la mayoría tuvo una entrega de bonos bastante inferior a los porcentajes de familias afectadas, especialmente en las regiones de Lima, Tacna, Áncash, Cusco y Lambayeque.

En síntesis, la evidencia sobre la respuesta inicial del Gobierno a la crisis del COVID-19 indica serias limitaciones para identificar de manera precisa y oportuna a agricultoras y agricultores con mayores problemas en las regiones; y en general, quedaron en evidencia los problemas del Minagri para diseñar y poner en marcha un bono agrario específico (de tipo productivo, no social) que atendiera oportunamente a quienes más necesitaban ayuda en el agro en el contexto de la pandemia.

3.4.2 El Fondo de Apoyo Empresarial al Sector Agro - FAE-Agro

El otro tema importante que fue planteado por los gremios agrarios fue el acceso a financiamiento para enfrentar la crisis. Ante ello, a inicios de julio del 2020, el Gobierno anunció la creación del FAE-Agro, un fondo de garantía de S/ 2000 millones para financiar la campaña agrícola y ganadera 2020-2021. El FAE-Agro buscaba ayudar a cientos de miles de productoras y productores a enfrentar la campaña grande que se iniciaba en agosto del 2020. El esquema propuesto fue similar al usado para las micro y pequeñas empresas (mypes) urbanas (FAE-MYPE), mediante el cual el Gobierno garantiza a las instituciones financieras que coloquen fondos de manera rápida y a bajos intereses para evitar la quiebra y ruptura de cadena de pagos de miles de mypes.

Desde el inicio, el FAE-Agro tuvo problemas de diseño. El primer dispositivo excluyó sin causa aparente a ganaderas/os y productoras/es de cultivos permanentes.

Se tardó más de un mes en resolver este error, y solo gracias a la presión de los gremios agrarios, se hicieron los ajustes necesarios. Se estimaba que el programa beneficiaría a 220 000 productoras y productores con crédito oportuno y accesible. A mediados de agosto, el Minagri anunció que en “los próximos diez días” empezarían las primeras colocaciones. Recién el 6 de octubre, noventa días después del anuncio del programa, ocurrió la primera subasta de la Corporación Financiera de Desarrollo S. A. (Cofide); pero solo se subastaron S/ 20 millones, es decir, el 1 % del fondo. Con la campaña agrícola ya iniciada (y a un 60 % de avance), subastar solo el 1 % del fondo era muy poco. A ese ritmo, se requerirían cien semanas (dos años) para subastar todos los recursos. Además, la norma indicaba que los fondos solo se podían colocar hasta diciembre de ese año, y entonces terminaba el programa. En la práctica, el agro peruano no recibió mayor financiamiento para la campaña grande iniciada en el segundo semestre del 2020 mediante este mecanismo.

Hasta agosto del 2021, según un informe de Yancari (enero del 2022), publicado por Propuesta Ciudadana, se había alcanzado a financiar solo al 6 % (15 469) del total de productoras y productores que se tenía planeado (232 000), y solo se había colocado el 9,6 % (S/ 192 518 000) del total del fondo (S/ 2000 millones). Son dos los tipos de factores que explican que no haya funcionado el FAE-Agro: estructurales y de diseño. En los primeros, se tiene el limitado acceso a fondos en el sector (solo el 4 % de créditos otorgados en total) por el alto riesgo de la actividad, los costos de transacción y el desconocimiento de agricultoras y agricultores del sistema financiero. Respecto a los factores de diseño, se identificó que se tomó como referencia para el diseño a Reactiva y FAE-MYPE; además, faltó un diagnóstico adecuado, las subastas no tomaron en cuenta el ciclo productivo del agro y no se utilizó la información disponible del fondo AgroPerú y del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario (FIFPPA).

3.5 La crisis de los fertilizantes

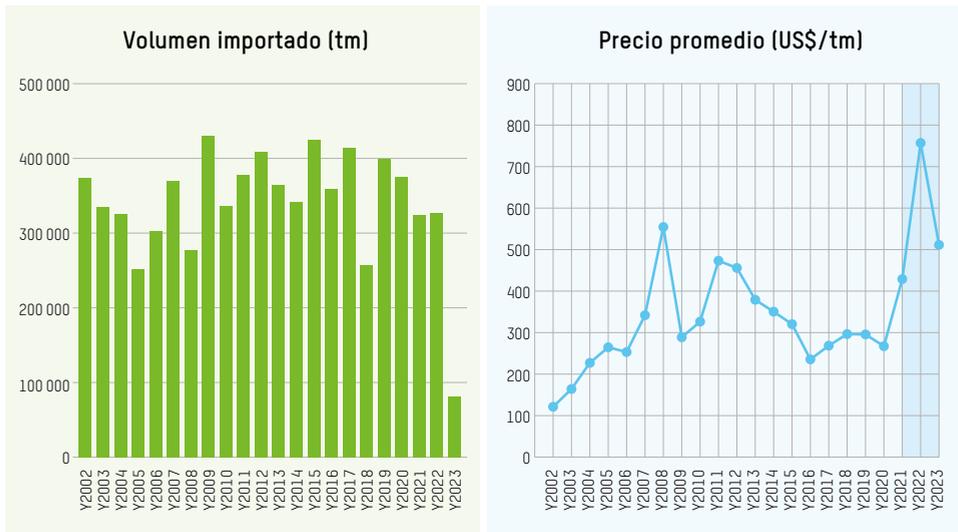
Ya en la etapa pospandémica, durante el año 2021, se esperaba una recuperación importante de la economía en general y de la agricultura en particular, en un contexto de mejora sustancial de la situación sanitaria debido a la aplicación masiva de vacunas contra el COVID-19 tanto en el Perú como a nivel internacional. Y aunque en el primer semestre de ese año se observaron algunos signos de recuperación, pronto entraron en juego nuevos factores externos (e internos) que empezaron a frenar el proceso de recuperación, y en el caso de la agricultura, incluso a volver a un entorno desfavorable. Uno de estos factores fue la llamada

“crisis de los fertilizantes químicos”, en especial del principal fertilizante, que es la urea. Se debe señalar que el Perú es totalmente dependiente de la importación de fertilizantes químicos para la agricultura, pues no existe producción nacional de estos insumos.

3.5.1 Descripción de la crisis de los fertilizantes

La urea es el fertilizante químico más utilizado en la agricultura peruana, especialmente en la agricultura familiar orientada al mercado interno y que produce arroz, papa, maíz, café, etc. La urea tiene un 46 % de contenido de nitrógeno, uno de los nutrientes requeridos por las plantas para su crecimiento. En el siguiente gráfico, se puede ver la evolución anual de importaciones de urea durante los últimos veinte años (para el año 2023, la cifra llega solamente hasta marzo).

Gráfico 17. Evolución anual de la importación anual de urea



Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), 2023.

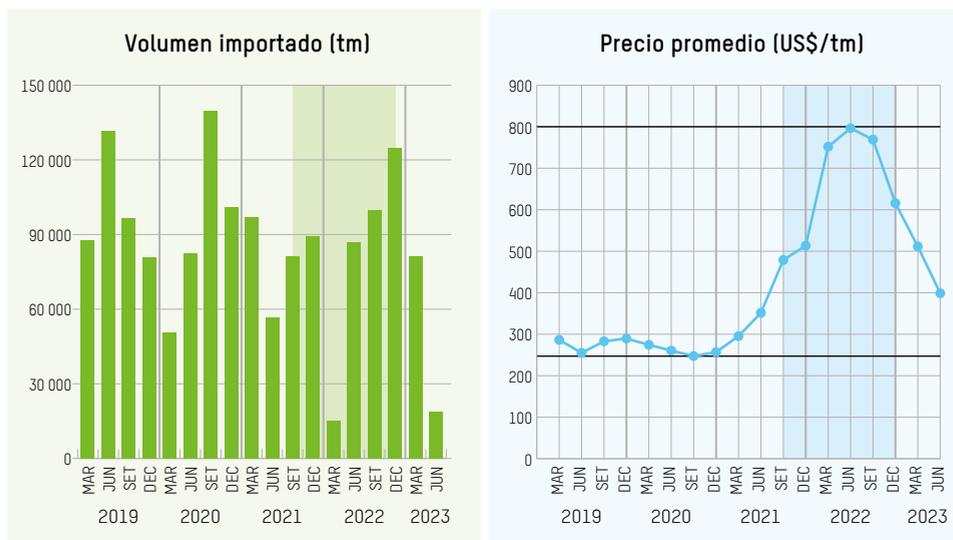
En el gráfico, se observa que el promedio histórico anual de importación de urea en el Perú es de unas 350 000 toneladas, con fluctuaciones importantes. En el año 2018, por ejemplo, se importaron solamente 250 000 toneladas mientras que en el año 2009 se llegó a un récord de 450 000 toneladas. En el año 2019, previo a la pandemia, se habían importado unas 400 000 toneladas; y en el periodo

2020-2021, se registró un promedio de 320 000 toneladas importadas: una caída de 20 % respecto al 2019, pero con cantidades no inusuales en el contexto histórico.

En el panel derecho del gráfico, se puede ver la evolución de los precios promedio de importación de urea durante el mismo periodo. En 2021-2022, los precios tuvieron un incremento muy grande, llegando a US\$ 757 la tonelada en 2022 (este es el promedio de todo el año). Se inició así una severa crisis de precios del principal fertilizante de la agricultura peruana, lo que afectaría los costos de producción de productoras y productores.

Las cifras anuales pueden no mostrar toda la realidad cuando hay procesos que ocurren en periodos más cortos. En el caso de los fertilizantes químicos, la crisis de precios se inició a mediados del 2021 y se fue agudizando hasta llegar a su punto más álgido durante febrero y marzo del 2022, con el inicio del conflicto entre Rusia y Ucrania. En el gráfico siguiente, se muestra la evolución trimestral de las importaciones y de los precios promedio de urea.

Gráfico 18. Evolución trimestral en importación de urea



Fuente: Sunat, 2023.

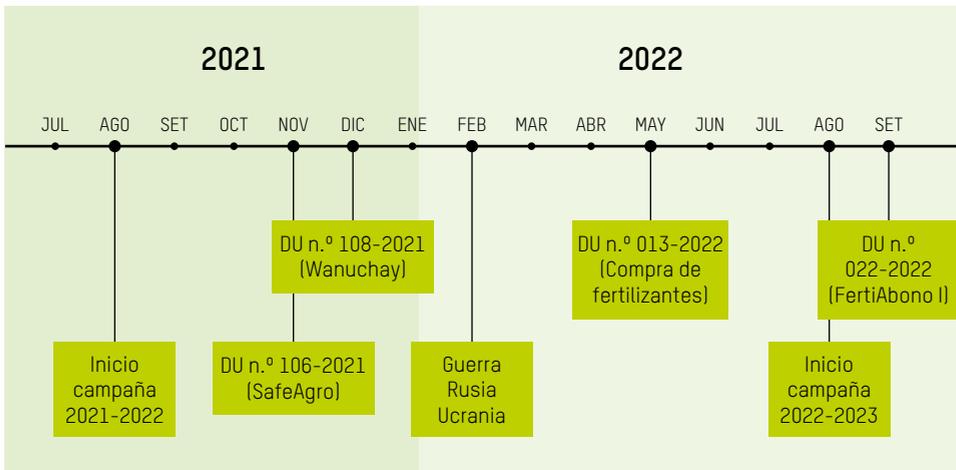
Se puede ver las dos caras de la crisis de los fertilizantes. En primer lugar, fue fundamentalmente de precios. El precio promedio de importación de urea subió de unos US\$ 300 la tonelada en mayo del 2021 a US\$ 550 en diciembre del 2021 y a un máximo de US\$ 800 en marzo-abril del 2022. Es decir, los precios casi se triplicaron

en un lapso de menos de un año. Este es un incremento muy difícil de manejar para miles de agricultoras y agricultores que no fijan los precios de sus productos en el mercado¹⁷, ya que un alza tan desproporcionada de los precios causaría un incremento de sus costos de producción y les resultaría muy difícil recuperar, en muchos de los casos, hasta su inversión. Pero en el panel de la izquierda del gráfico también se puede observar que en el primer trimestre del 2022 hubo un serio problema de desabastecimiento de urea en el mercado interno. Durante ese trimestre, se importaron apenas 10 000 toneladas de urea, cuando el año previo se habían importado más de 90 000 toneladas. Esta situación generó alarma en agricultoras y agricultores; ante ello, el Gobierno lanzó la propuesta de hacer una compra directa de urea por parte del Midagri en el mercado internacional.

3.5.2 Los bonos y compra directa de urea para enfrentar la crisis de los fertilizantes

En la siguiente línea de tiempo, se consignan los distintos Decretos de Urgencia (DU) aprobados para enfrentar la crisis de los fertilizantes desde fines del 2021 y durante el 2022.

Gráfico 19. Línea de tiempo de medidas para enfrentar la crisis de los fertilizantes



Elaboración propia.

17 Para varios productos como la papa, el maíz, arroz y hortalizas, el costo de fertilizantes suele ocupar entre 20 % y 30 % de los costos totales; por ello, una triplicación del precio de este implica que el costo total se incrementaría en más del 60 %. Difícilmente, los precios de los productos se elevarán en la misma magnitud para cubrir estos mayores costos.

En noviembre del 2021, mediante el DU n.º 106-2021, se autorizó al Midagri a otorgar subvenciones económicas de entre S/ 350 y S/ 1300 a hogares agrarios (SEFEAgro). Este subsidio tenía como principales requisitos ser propietaria/o de dos a diez hectáreas y acreditar la compra de fertilizantes entre agosto del 2021 y marzo del 2022. La medida contó con un desembolso económico de S/ 94,8 millones con el objetivo de beneficiar a más de 133 000 personas productoras agrarias, aunque el Midagri carecía de un padrón de estas personas actualizado e integral que permitiera la identificación más efectiva de población beneficiaria. La medida logró una efectividad del cobro del 95,8 % según el Midagri, pero su cobertura fue limitada (un 5 % de productoras y productores nacionales) y no necesariamente se llegó a las personas más afectadas por la crisis.

Un mes después, el Gobierno oficializó la entrega del llamado Bono Wanuchay, de S/ 350 (mediante el DU n.º 108-2021), a unidades agropecuarias de menos de dos hectáreas y cuyas cabezas no hubieran sido beneficiarias/os del Bono Yanapay (en este caso, no había condicionalidad a la compra de fertilizantes). Esta medida contó con una transferencia de recursos al Midis de S/ 23 millones para financiar a casi 65 000 personas productoras agropecuarias, pero podría considerarse como un complemento al Bono Yanapay antes que una medida de carácter productivo asociada a los fertilizantes.

En mayo del 2022, se publicó el DU n.º 013-2022, y en los siguientes meses se fueron publicando sus modificatorias con el objeto de autorizar al Midagri la adquisición de urea en el mercado internacional, así como las disposiciones para su posterior entrega a agricultoras y agricultores a nivel nacional con el fin de asegurar la campaña 2022-2023, hasta por S/ 348 millones. La entidad encargada de la compra fue Agro Rural.

La primera convocatoria, sobre la base del DU n.º 013-2022, empezó en mayo del 2022, por un monto de 73 000 toneladas de urea, y fue declarada desierta el 5 de junio, porque ninguna de las cincuenta y cinco empresas interesadas cumplía con la idoneidad técnica establecida por Agro Rural. En la segunda, tampoco se pudo concretar la compra, ya que la Contraloría dio cuenta de que la empresa brasileña ganadora, MF Fertilizantes, y la empresa declarada apta, Drey Moor Fertilizers Overseas PTE LTD, no cumplían con los requisitos técnicos ni condiciones necesarias para efectuar la entrega (Estrada, Santos, Chacón & Alfaro, 24 de julio del 2022). En una nueva convocatoria, en el mes de septiembre, se asignó la compra a la empresa italiana Unionsped, que luego de un proceso conflictivo de negociaciones con Agro Rural abandonó el proceso, dejando sin efecto un tercer intento de compra. En diciembre, después de varios cambios de titulares del Midagri durante el 2022, fracasó otra vez la compra de fertilizantes por parte de Agro Rural. Así, finalmente, se terminó desechando esta opción.

En paralelo a estos intentos frustrados por adquirir fertilizantes en el mercado internacional, el Gobierno lanzó una nueva ayuda monetaria a favor de la población agricultora con unidades agropecuarias de hasta diez hectáreas y que usaran fertilizantes químicos: FertiAbono. Esta ayuda se autorizó mediante el DU n.º 022-2022 (del 2 de setiembre del 2022) con una transferencia de S/ 482 millones al Midagri, con el fin de ser distribuidos por intermedio del Fondo Agroperú. Para ello, uno de los principales requisitos era estar registrado en el Padrón de Productores Agrarios (PPA) hasta el 19 de noviembre del 2022. Sin embargo, como el PPA recién se había empezado a implementar al momento de ser aprobado el mencionado DU, no había claridad de quiénes eran ni de cuántas personas productoras en realidad se podrían beneficiar con esta ayuda monetaria. En adición, en el decreto no se estableció como requisito formal que las personas productoras demostraran haber comprado fertilizantes; por tal razón, la medida quedó desligada de esta crucial relación con productoras o productores que habrían sido los más afectados por la crisis.

Hasta enero del 2023, se estimó un avance del 87 % de la distribución de los recursos monetarios del FertiAbono. En términos absolutos, se asignaron S/ 407 millones, que habrían alcanzado a beneficiar a 276 000 familias agrarias.

Durante todo este proceso, se puede ver otra vez que la capacidad de respuesta efectiva del Estado peruano ante la crisis de los fertilizantes fue muy limitada. A la frustrada compra de urea en el mercado internacional durante el año 2022, debe agregarse los serios problemas estructurales y de diseño e implementación de las ayudas monetarias (bonos) orientadas a la población agropecuaria (SEFEAgro, Wanuchay y FertiAbono). La carencia de un PPA actualizado¹⁸ fue un grave obstáculo para darle eficacia a esta medida; también, se pudo observar un limitado entendimiento del Midagri sobre el funcionamiento del mercado de fertilizantes en el país y sobre cómo la crisis afectaba de distinta forma a la población productora por producto y por territorios. Las respuestas gubernamentales fueron limitadas, tanto en cobertura como en su diseño, para enfrentar el problema específico, que era productivo, en un contexto de crisis de precios de insumos esenciales para la producción, como los fertilizantes. Según datos de la ENA del 2022 (INEI, 2023b), el 60 % de productoras y productores utiliza fertilizantes o plaguicidas, mientras que el 69 % usa los dos agroquímicos y el 15 % emplea solo fertilizantes (no utilizan abonos o plaguicidas).

18 Se cuenta con el Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) desactualizado del 2012 y con un PPA en elaboración.

3.6 Los problemas climáticos y la agricultura peruana

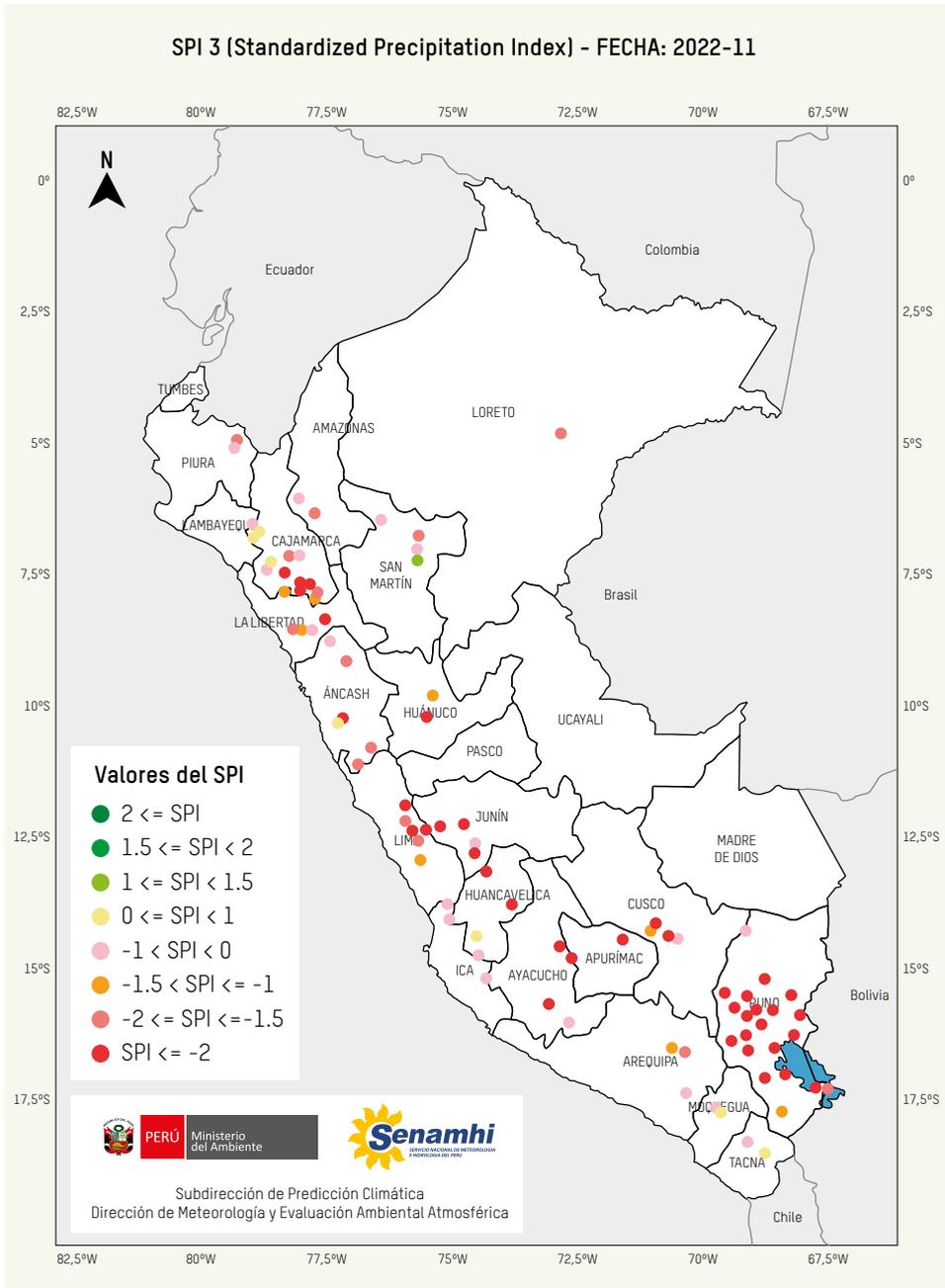
A las dos crisis sucesivas de la pandemia y fertilizantes, se sumó una severa crisis climática con graves efectos en la agricultura peruana, lo que se expone a continuación.

3.6.1 La sequía en la sierra peruana a inicios de la campaña 2022-2023

La campaña agrícola 2022-2023 se inició en agosto del 2022 sin haberse resuelto la crisis de los fertilizantes. En este panorama, surgió un factor más problemático: una grave sequía en la sierra peruana durante los cuatro primeros meses de la campaña. Sin lluvias y con los precios de los insumos muy elevados, agricultoras y agricultores tuvieron que enfrentar el severo problema de la sequía que impactó fuertemente en extensas zonas de la sierra peruana.

Según un reporte del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi, 2022), la intensidad en términos del “Índice de Sequía” a tres meses medido para septiembre-noviembre del 2022 se puede observar en el siguiente mapa del gráfico.

Gráfico 20. Impacto de la sequía en el territorio nacional

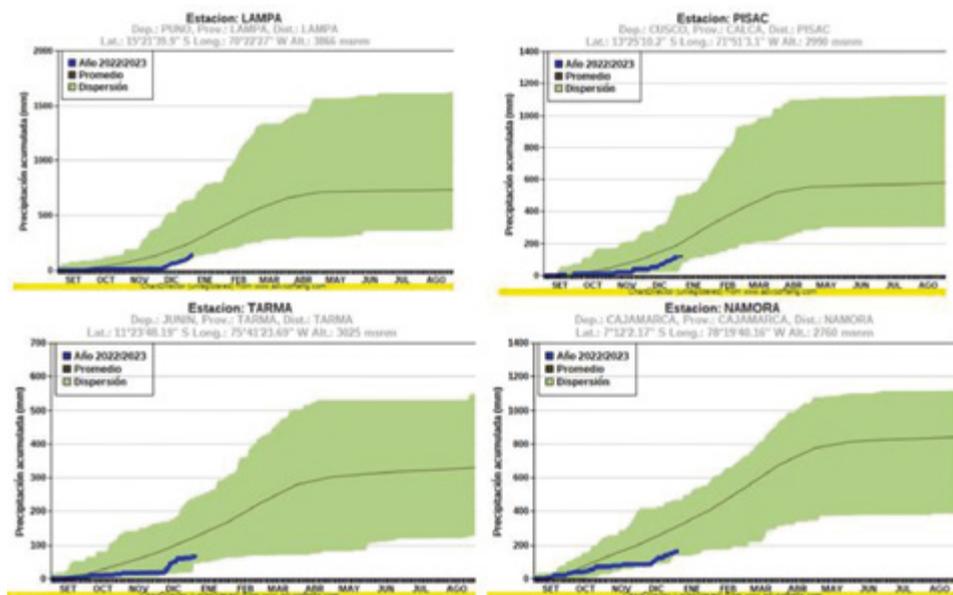


Fuente: Senamhi, 2022.

En los puntos de mayor intensidad, de color rojo, la sequía se considera extrema. Se observan impactos muy marcados en Puno, Cusco, Junín y en la sierra de Lima, Cajamarca y La Libertad, así como en algunas provincias de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica. La extensión y gravedad de la sequía fue generalizada para la agricultura de la sierra peruana. Esto también impactaría en una menor disponibilidad de agua para la costa, ya que los principales reservorios costeros se alimentan de las lluvias de la sierra entre agosto y diciembre.

Para tener una mejor idea de lo extremo de la sequía, se puede ver las lluvias acumuladas desde agosto (los datos llegan hasta enero del 2023) en algunas estaciones del Senamhi de Puno, Cusco, Junín y Cajamarca (y su comparación con la distribución histórica) en el siguiente gráfico.

Gráfico 21. Lluvias acumuladas en estaciones seleccionadas



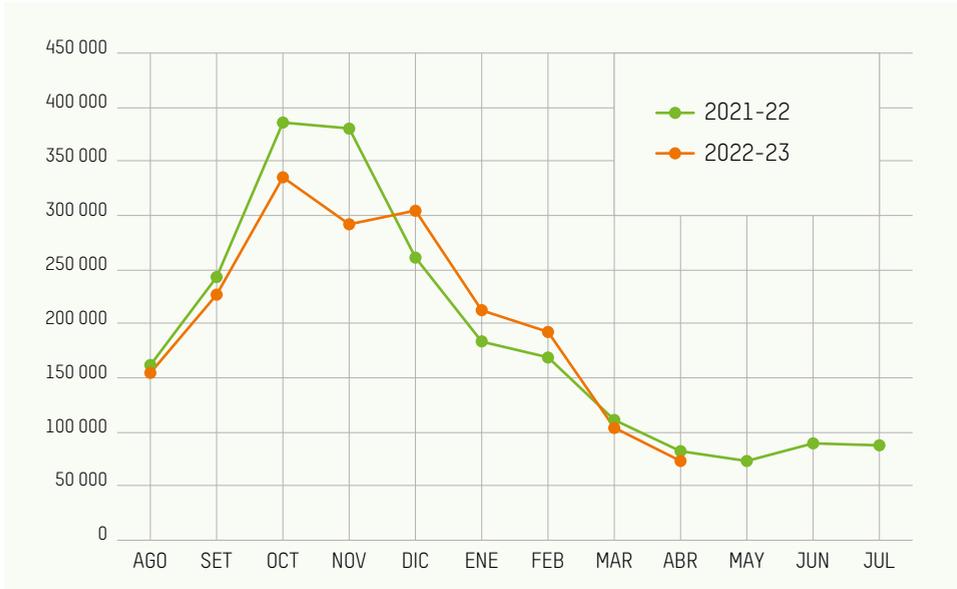
Fuente: Senamhi, 2022.

En todos los casos, la precipitación acumulada está en el mínimo histórico (o incluso por debajo): un claro indicador de que la sequía ha sido devastadora en la sierra peruana.

Los datos de avances de siembras de cultivos transitorios del Midagri (hasta abril del 2023) indicaban que hubo una importante contracción en las siembras

durante los meses de octubre y noviembre del 2022, como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 22. Siembras de cultivos transitorios en agosto 2022-abril 2023 (hectáreas)



Fuente: Midagri, 2023.
Elaboración propia.

Las caídas de siembras fueron más intensas en el sur y en el norte, y los cultivos más afectados fueron los de quinua, papa, maíz amiláceo, arveja verde, entre otros. La magnitud de esta reducción en las siembras es un indicador de que la producción agraria para el año 2023 sería menor, como ya se viene viendo en las estadísticas de este año, con una caída del VBP agropecuario de 4,6 % entre enero y abril con respecto al año anterior, y de 14 % en el mes de abril (Midagri, 2023a).

Otro tema importante ante la variabilidad climática en nuestro país, vinculado al acceso al agua para la agricultura, es el acceso al agua para riego. Según un estudio del Banco Mundial (2023), el riego eficiente contribuye a mejorar la seguridad alimentaria y la resiliencia al cambio climático, y a reducir la pobreza. Sin embargo, solo el 22 % del total de tierra agrícola en el país está bajo riego, ubicándose en la costa la mayor cantidad de tierra en regadío que es de uso comercial. Y en la sierra y selva, solo alrededor del 20 % de tierras de cultivo están bajo riego: esta situación es un indicativo de la brecha existente en inversión en

proyectos de infraestructura de regadío para la agricultura familiar, pues se siguen priorizando grandes proyectos en la costa para la agricultura de exportación.

Aparte, para el país, el costo de los estragos producidos por el cambio climático (sequías, inundaciones, deslizamientos de tierra con lluvias torrenciales, etc.) cada año, como lo estima el Banco Mundial (2023), se encuentra entre los US\$ 8400 millones y los USD 13 400 millones.

3.6.2 El Niño costero de inicios del 2023

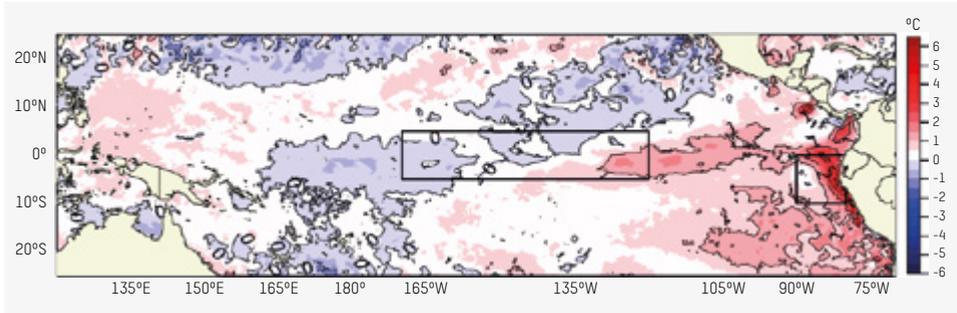
Las lluvias que usualmente ocurren entre diciembre y abril de cada año se intensificaron a finales de febrero y en marzo del 2023 a causa del ciclón Yaku y del fenómeno de El Niño costero, lo que perjudicó principalmente a las regiones de la costa norte y centro (Tumbes, Piura, La Libertad, Lima e Ica). La aparición del ciclón frente a la costa norte y centro del Perú se dio a conocer desde el 4 de marzo mediante una nota de prensa del Senamhi del 7 de marzo¹⁹; a su vez, el 15 marzo se publicó un reporte de su recorrido y proyección de su eventual disipación el 18 de marzo²⁰.

El 16 de marzo la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño (Enfen), en su comunicado oficial Enfen n.º 03-2023 (Enfen, 2023) informó del cambio del estado del sistema de alerta de “vigilancia de El Niño costero” a “alerta de El Niño costero” tras identificar un aumento de la temperatura superficial del mar (TSM) por encima del promedio normal en la región Niño 1+2 (abarca la zona norte y centro del mar peruano). De acuerdo al informe técnico del Enfen, al 11 de abril, en esta región, la anomalía pasó de 0,49 °C en febrero a 1,40 °C el 23 de marzo, y en la primera semana de abril, a 2,7 °C. En los gráficos siguientes, se puede ver las regiones Niño 3.4 (centro del Pacífico) y Niño 1+2 (frente a la costa peruana).

19 Ver www.gob.pe/institucion/senamhi/noticias/721545-ciclón-yaku-se-presenta-frente-al-mar-peruano

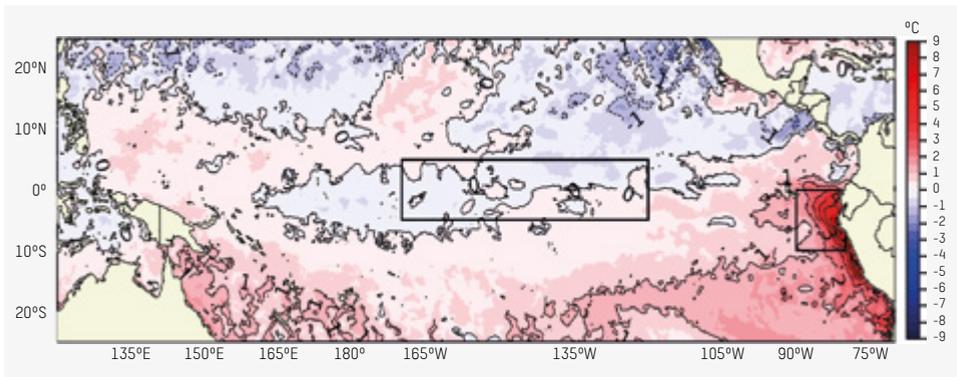
20 Ver <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/efecto-ciclón-yaku-recorrido>

Gráfico 23. Promedio de anomalías de la TSM, marzo del 15 al 27



Fuente: Enfen, 2023.

Gráfico 24. Promedio de anomalías de la TSM, abril del 1 al 8



Fuente: Enfen, 2023.

Se observa el promedio de las anomalías de la TSM de marzo (del 15 al 27) y abril (del 1 al 8).

En cuanto al valor del Índice Costero El Niño (ICEN)²¹, en el último año, desde marzo del 2022 a enero del 2023, se mantuvo en la categoría de fría débil a neutra; pero en febrero del 2023, este panorama cambió, pues pasó a cálida débil, y luego, a cálida moderada en marzo.

21 Según el Enfen (2023), el ICEN ayuda a determinar la ocurrencia y magnitud de El Niño en la región Niño 1+2. Consiste en calcular la media móvil de tres meses de anomalías en la TSM. Va desde la categoría fría (débil, moderada y fuerte) hasta la cálida (débil, moderada, fuerte y extraordinaria).

Cuadro 3. Índice Costero El Niño (ICEN)

Mes	ICEN	Categoría
Marzo 2022	-1,10	Fría débil
Abril 2022	-1,10	Fría débil
Mayo 2022	-1,36	Fría moderada
Junio 2022	-1,36	Fría moderada
Julio 2022	-1,03	Fría débil
Agosto 2022	-0,93	Neutro
Setiembre 2022	-1,12	Fría débil
Octubre 2022	-1,39	Fría moderada
Noviembre 2022	-1,24	Fría moderada
Diciembre 2022	-0,81	Neutro
Enero 2023	-0,27	Neutro
Febrero 23	0,42	Cálida débil
Marzo 2023	1,47*	Cálida moderada

Fuente: Enfen, 2023.

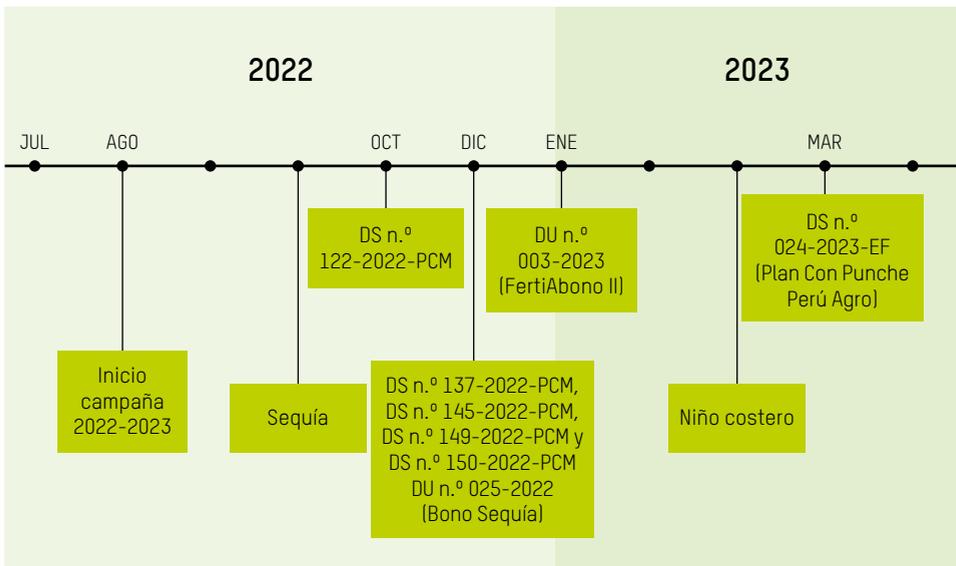
*Valores preliminares

Estos eventos climatológicos han ocasionado impactos negativos en la agricultura peruana. Según el Resumen Ejecutivo n.º 490 del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) al 54 % de la evaluación de los daños registrados a nivel nacional del 1 de enero al 14 de abril, se han visto afectadas 45 741 hectáreas de cultivo y 25 744 se han perdido; además, hay 301 450 animales afectados y 46 495 animales muertos debido a estos eventos. Estas cifras reflejan la falta de planificación y gestión de riesgos por parte del Estado, considerando que estos eventos climáticos adversos se van repitiendo continuamente. Por ejemplo, en el 2017, entre enero y mayo, con el desarrollo del fenómeno de El Niño, al 95 % de la evaluación, 91 906 hectáreas de cultivo fueron afectadas y 39 705 de estas hectáreas se perdieron completamente.

3.6.3 Respuestas a los problemas climáticos en la agricultura 2022-2023

En el gráfico siguiente, se presenta la línea de tiempo de normas aprobadas por el Gobierno para enfrentar los impactos de los problemas climáticos a nivel general y en el sector agrario en particular.

Gráfico 25. Línea de tiempo de normas aprobadas para enfrentar problemas climáticos



Elaboración propia.

Debido a la severa sequía en distintas regiones del país, el Gobierno declaró en estado de emergencia a distritos de varias regiones: en octubre, de Piura (mediante Decreto Supremo [DS] n.º 122-2022-PCM; y en diciembre, de Arequipa y Puno (DS n.º 137-2022-PCM), de Huancavelica (DS n.º 145-2022-PCM), de Apurímac y de Ayacucho (DS n.º 149-2022-PCM); también fue declarada en emergencia la provincia de Caravelí en Arequipa (DS n.º 150-2022-PCM). El objetivo principal fue autorizar la ejecución de acciones de excepción por parte de los gobiernos regionales, locales y demás instituciones involucradas por un plazo de sesenta días. Uno de los problemas con estas normas fue que no incluyeron recursos adicionales del tesoro público. Por ejemplo, solo en Piura se necesitaban alrededor de S/ 60 millones para contrarrestar la emergencia agraria, pero el presupuesto de la región solo alcanzaba para financiar el 20 % (Agraria.pe, 2022).

A finales de diciembre, con el DU n.º 025-2022, el Gobierno transfirió S/ 342 millones al Midagri para brindar apoyo económico a las personas productoras agropecuarias y propietarias de hasta cuatro hectáreas que hubieran sido afectadas en más del 50 % por la sequía (Bono Sequía, llamado Recupérate ya). La ayuda tuvo como objetivo llegar a cuatrocientos ocho distritos de diecisiete regiones a nivel nacional, y entre los requisitos se consideró que productoras y productores estuvieran registrados en el PPA hasta el 13 de diciembre del 2022. La ayuda monetaria consistió en un máximo de S/ 800 por hectárea y S/ 266 por alpaca (hasta un máximo de doce alpacas). En el DU citado se menciona que las pérdidas económicas en total en el sector ascendían a unos S/ 700 millones; no obstante, se desembolsaron solo S/ 276 millones para los beneficiarios, lo que representaría un 40 % de las pérdidas.

En enero del 2023, se aprobó el DU n.º 003-2023, que autorizó S/ 148 millones a favor del Midagri con el objetivo de brindar una subvención económica adicional a personas productoras agrarias (unidades agropecuarias de hasta cinco hectáreas) a causa del encarecimiento de fertilizantes (FertiAbono II). Entre los principales requisitos para acceder al beneficio monetario se consideraron estar registrado en el PPA hasta el 16 de noviembre del 2022 y cultivar productos priorizados por el Midagri. Cabe destacar que los montos se valorizaron sobre la base de la demanda necesaria de fertilizantes químicos requeridos (nitrógeno, fósforo y potasio). Esta medida se empezó a implementar desde marzo del 2023 y se esperaba beneficiar a 173 000 productoras y productores. Según el diario *Gestión* (13 de abril del 2023), al 13 de abril ya se había avanzado con el 65 % de los pagos (más de 97 000 agricultoras y agricultores).

Desde el 30 de diciembre del 2022 hasta mayo del 2023, el Gobierno fue declarando en estado de emergencia distintas regiones del país a causa de los daños originados por las fuertes precipitaciones pluviales, las que se intensificaron en el mes de marzo en ciudades de la costa debido al ciclón Yaku. Hasta el 26 de marzo fueron declarados en estado de emergencia mil treinta distritos (54 % del país)²².

Finalmente, en un marco de intento de reactivación de la economía del sector agropecuario se ha elaborado el plan “Con Punche Perú Agro”, que cuenta con la autorización de una transferencia de recursos de S/ 1096,9 millones a favor del Midagri, del Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa) y del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor). El objetivo es impulsar de manera integral los siguientes ejes: 1) mantenimiento de infraestructura de riego (S/ 330 millones), 2) rehabilitación y reposición de infraestructura natural

22 Ver <https://reliefweb.int/report/peru/peru-lluvias-e-inundaciones-reporte-de-situacion-no-01-27-de-marzo-de-2023>

y productiva de riego (S/ 469,2 millones), 3) planes de negocio y reconversión productiva (S/ 207,7 millones), 4) fondo para la inclusión financiera del pequeño productor agropecuario (S/ 49 millones), 5) fortalecimiento de la inocuidad y estándares de calidad para la competitividad agropecuaria (S/ 21,4 millones), 6) mejora de la gestión forestal y fauna silvestre (S/ 15,6 millones), y 7) mercados itinerantes (S/ 4 millones).

La ejecución de este plan recién se iniciaba al momento del cierre de este estudio; por ello, no se cuenta aún con elementos para su evaluación. No obstante, cabe señalar que el programa se ha concentrado en atender sectores de la agricultura bajo riego, sobre todo en la costa (donde hay organizaciones de regantes), que no necesariamente han sido los más afectados por la sequía (centrada en la sierra); por ejemplo, la mayor parte de las otras transferencias se ha destinado a programas ya existentes del Midagri, así como para cubrir gastos del Senasa y del Serfor, con poca relación con los graves problemas climáticos observados. Está por verse la efectividad de este plan para generar reactivación en un sector agrario con cifras que ya indican una recesión pocas veces antes vista en la historia reciente: en abril del 2023, se experimentó una caída estrepitosa del 20 % en el PBI del sector, atribuida a la crisis climática²³.

3.6.4 La situación del Padrón de Productores Agropecuarios (PPA)

El PPA se está convirtiendo en una herramienta fundamental para establecer las listas de personas beneficiarias para los distintos programas de ayuda que ha ido implementando el Gobierno en el sector agrario desde el 2021. Tiene como base legal la Ley n.º 30987, publicada el 23 de junio del 2019, que en su quinta disposición final establece su creación. Cuenta con un presupuesto de S/ 10 millones y su implementación comenzó la segunda mitad del 2021 en seis regiones, y luego se amplió a nivel nacional durante el año 2022.

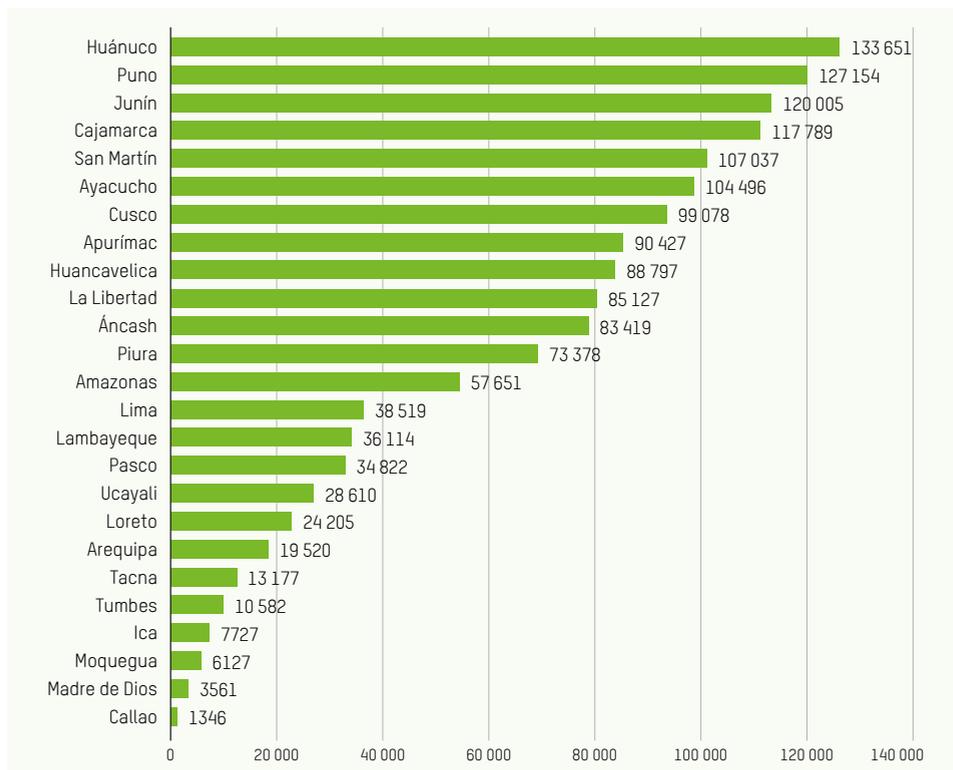
El principal objetivo es contar con un registro validado y georreferenciado de productoras y productores agrarios a nivel nacional. Dicho empadronamiento se está realizando de manera digital a través del Sistema del Padrón de Productores Agrarios (SISPPA) y como primer filtro se pide la presentación en físico de tres documentos: (i) uno que identifique a la persona (DNI o partida registral), (ii) uno que avale el régimen de tenencia (documento de arrendamiento, contrato, título, etc.), y (iii) uno que acredite la actividad agraria (recibos de compras de semillas, recibos de uso de agua, etc.). Además, las personas productoras deben

23 Ver https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2023/07/12_CUT-1.pdf

responder un cuestionario de treinta y ocho preguntas divididas en tres principales secciones: datos del productor agrario, características del hogar del productor, características generales de la actividad agraria y bienes y servicios recibidos. El Midagri coordinó con diversas instituciones de los gobiernos nacional, regional y local para el trabajo operativo (Direcciones Regionales Agrarias, organismos públicos descentralizados (OPD) del Midagri, tambos del Midis, municipalidades, entre otras). Actualmente, se cuenta con 275 centros de empadronamiento y 1124 empadronadores.

De acuerdo a las cifras disponibles hasta mayo del 2023, se ha empadronado a un total de 1 510 000 productoras y productores agrarios a nivel nacional. La distribución por género es de 56 % hombres y 44 % mujeres. Estas personas realizan sus labores agropecuarias en 2 116 000 parcelas que en total abarcan 9 798 000 hectáreas.

Gráfico 26. Número de productoras y productores registrados en el PPA por región



Fuente: PPA-Midagri (datos al 17 mayo del 2023).
Elaboración propia.

En conjunto, el PPA actualmente solo ha empadronado a un 70 % de la población productora agraria a nivel nacional, por lo cual aún no es un instrumento adecuado para implementar medidas específicas orientadas al conjunto o grupos específicos de esta población a nivel nacional. Como se vio en la discusión sobre las respuestas del Gobierno a los problemas agrarios, en todos los casos se tomaron estas medidas sin contar con un PPA actualizado e integral. Tal carencia se mantiene, ya que el PPA solo ha empadronado a una fracción que, aunque importante, no abarca a la totalidad de agricultoras y agricultores del país.

Por ser un proceso de inscripción pasivo, en el que las mismas personas productoras tienen que ir a empadronarse, se necesita una mayor difusión de la información. Principalmente, en las comunidades alejadas, muchos desconocen el tema o aún no tienen clara la importancia de registrarse e incluso tienen desconfianza de brindar sus datos; además, la distancia hasta los distritos donde se pueden empadronar es un factor limitante. Por último, la amplia brecha digital existente en estas zonas alejadas representa un reto importante que se debe superar para facilitar el empadronamiento y su permanente actualización.

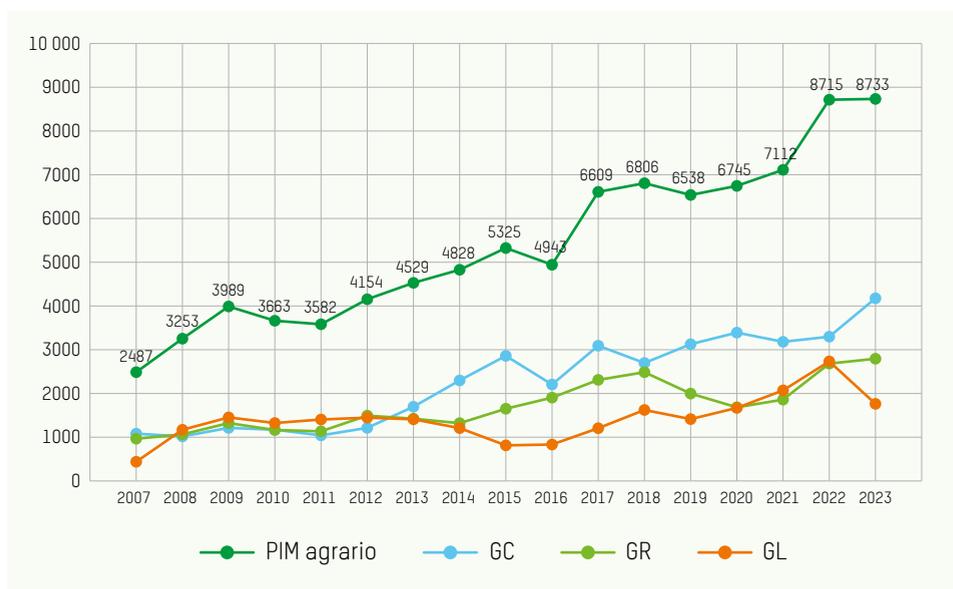


4. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO AGROPECUARIO Y LOS PROGRAMAS DE AGRICULTURA FAMILIAR

4.1 Evolución general del gasto público agrario

El gasto agrario total y por nivel de gobierno ha tenido una tendencia creciente a lo largo del periodo, siendo esta tendencia positiva más marcada en el presupuesto total, que pasó de S/ 2487 millones en el 2007 a S/ 8733 millones en el 2023; es decir, casi se ha cuadruplicado en términos corrientes en dicho periodo con un crecimiento promedio anual de 9 %.

Gráfico 27. Evolución del presupuesto agrario por nivel de gobierno (millones de soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 2023²⁴.
Elaboración propia.

Se puede ver algunos hitos de mayor crecimiento presupuestal en el 2008 (31 %), 2017 (34 %) y 2022 (23 %), mientras que el mayor retroceso se muestra en los años 2016 (-7 %) y 2019 (-4 %). En términos del presupuesto asignado por nivel de gobierno, las cifras más altas corresponden al gobierno a nivel nacional con S/ 1081 millones en el 2007 y S/ 4176 millones en el 2023 (una media de S/ 2280 millones anuales). Sigue el gobierno regional con S/ 966 millones en el

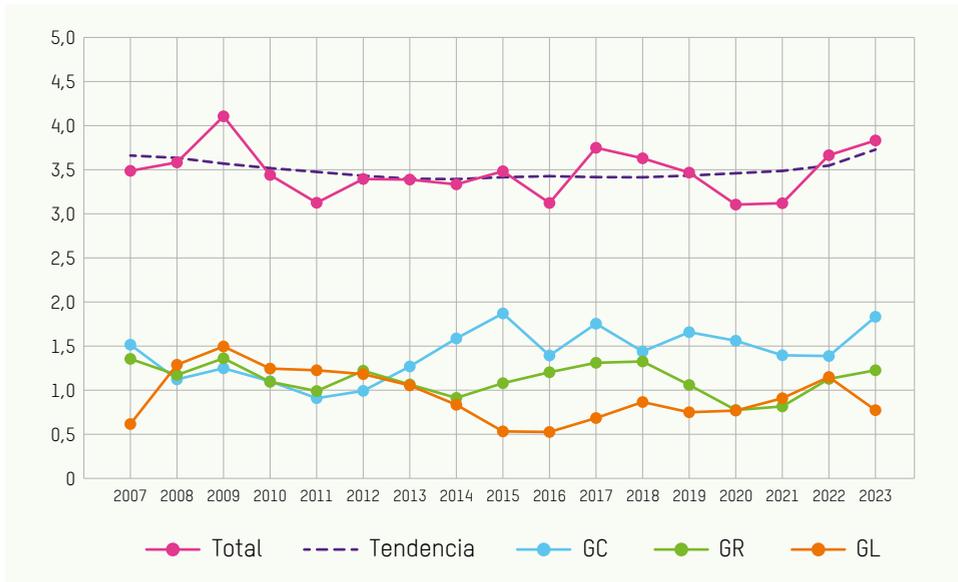
24 Ver también <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

2007 y S/ 2794 millones en el 2023 (en promedio, S/ 1721 millones anuales) y, por último, el gobierno local, con S/ 439 millones en el 2007 y S/ 1763 millones en el 2023 (una media de S/ 1411 millones anuales).

Aparte, tomando como referencia el 2019, el presupuesto sigue relativamente limitado (3,5 %) en comparación con otros sectores como educación (16,9 %), salud (11 %) y transporte (11,6 %).

En el siguiente gráfico, se muestra la evolución de la participación del presupuesto sectorial agrario agregado y por nivel de gobierno entre los años 2007 y 2023.

Gráfico 28. Participación del sector agrario en el presupuesto total (%)

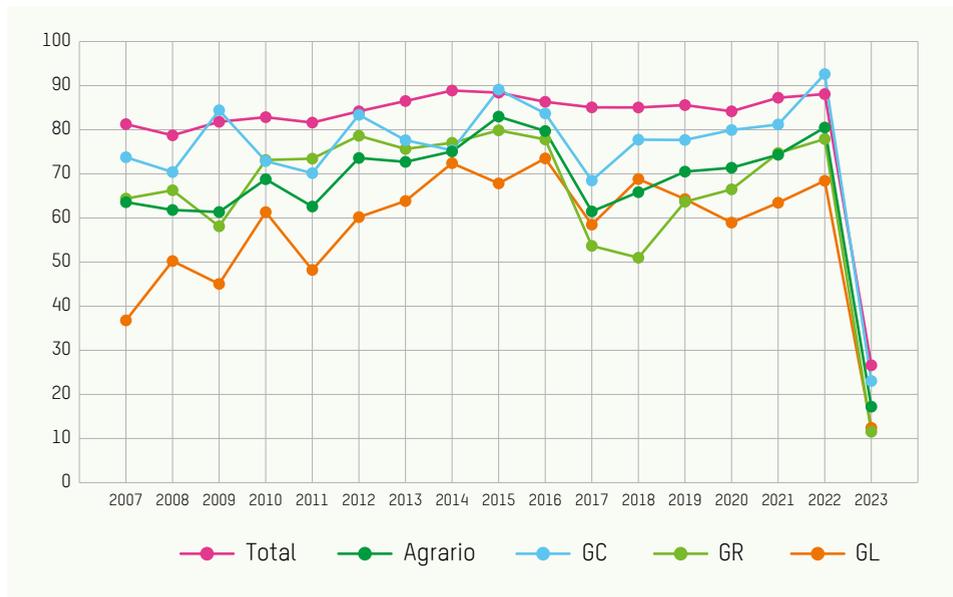


Fuente: MEF, 2023.
Elaboración propia.

La media de la asignación presupuestal para el sector agrario es un 3,5 % y se observa que, en la última década, el gobierno nacional ha tendido a apropiarse de una mayor proporción del presupuesto nacional versus los gobiernos regionales y locales.

En el gráfico siguiente, se consigna la ejecución del presupuesto (gasto) tanto de todo el sector público como del sector agrario por niveles de gobierno (el dato del 2023 es solo hasta marzo).

Gráfico 29. Ejecución del presupuesto agrario por nivel de gobierno (% del PIM ejecutado)



Fuente: MEF, 2023.
Elaboración propia.

En todos los años, el nivel de ejecución sectorial es inferior al del conjunto del sector público, situándose entre 60 % y 80 %. Por niveles de gobierno, la media de la ejecución del presupuesto agrario a nivel nacional entre el 2017 y 2019 (79 %) es mayor que la de los gobiernos regional y local.

El sector agrario aún recibe una fracción limitada del presupuesto nacional (3,5 %), pero aun así sus niveles de ejecución oscilan entre 60 % y 80 %. Además, se evidencia una mayor concentración de presupuesto en el gobierno central, pese a que la actividad agropecuaria se realiza mayoritariamente en las regiones. En el contexto de las sucesivas crisis sufridas por el agro peruano durante los últimos tres años, el presupuesto sectorial ha sido poco efectivo para paliar los efectos adversos que viven agricultoras y agricultores, en gran medida, porque no existen recursos especiales de contingencia en el sector ni en los distintos niveles de gobierno para enfrentar de manera específica este tipo de eventos no recurrentes.

4.2 Programas sectoriales orientados a la agricultura familiar

La agricultura familiar empezó a tener un papel más notorio dentro de la agenda pública desde el 2015, al publicarse oficialmente la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 (DS n.º 009-2015-MINAGRI). La estrategia tuvo como objetivo principal orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados de la población agricultora. En el anexo de dicho decreto se plantearon nueve lineamientos y sus respectivas acciones estratégicas: 1) acceso a factores de producción, 2) acompañamiento integral para la innovación con base en los recursos locales, 3) fortalecimiento de la asociatividad, 4) integración de la agricultura familiar a los mercados, 5) manejo sostenible de los recursos naturales frente al cambio climático, 6) inclusión social y seguridad alimentaria, 7) mayor inversión para la dotación de bienes públicos con enfoque territorial, 8) fortalecimiento institucional, y 9) gestión del conocimiento.

A finales del 2015, se publicó la Ley n.º 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar. En el 2016, se publicó su respectivo reglamento (DS n.º 015-2016-MINAGRI) y la Política Nacional Agraria (DS n.º 002-2016-MINAGRI), en la que se plantea como objetivo principal lograr el incremento sostenido de los ingresos y medios de vida de productoras y productores, priorizando la agricultura familiar. La norma se centra en doce ejes de política prioritarios. Para el 2019, se aprobó el Plan Nacional de la Agricultura Familiar 2019-2021 (DS n.º 007-2019-MINAGRI).

En el año 2021, se aprobó la Política Nacional Agraria 2021-2030 (D.S. n.º 017-2021-MIDAGRI), que identificó como problema público el bajo nivel de desarrollo competitivo agrario. Cuenta con tres objetivos prioritarios: 1) incrementar el nivel de integración vertical de productoras y productores agrarios en la cadena de valor, 2) reducir la proporción de productoras y productores agrarios familiares en el nivel de subsistencia, y 3) mejorar el manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible. Además, se elaboraron catorce lineamientos y veintidós servicios.

En octubre del 2021, se aprobaron los Lineamientos de la Segunda Reforma Agraria (DS n.º 022-2021-MIDAGRI), que tienen por objetivo principal incrementar de manera sostenible los ingresos y calidad de vida de productoras y productores de la agricultura familiar, cooperativa, comunera y empresarial. Se establecieron los siguientes cinco lineamientos: 1) implementar una nueva forma de gobierno para

el mundo agrario y rural, 2) impulsar más y mejores mercados para la agricultura familiar y la seguridad alimentaria, 3) impulsar la industrialización del agro y la transformación productiva del campo, 4) generar seguridad hídrica e incrementar el desarrollo de infraestructura de riego de manera planificada y priorizada en el territorio, con enfoque de cuenca y respondiendo a la demanda, especialmente de la agricultura familiar, y 5) impulsar el cambio e innovación tecnológica, la promoción de servicios y el fomento agrario y forestal.

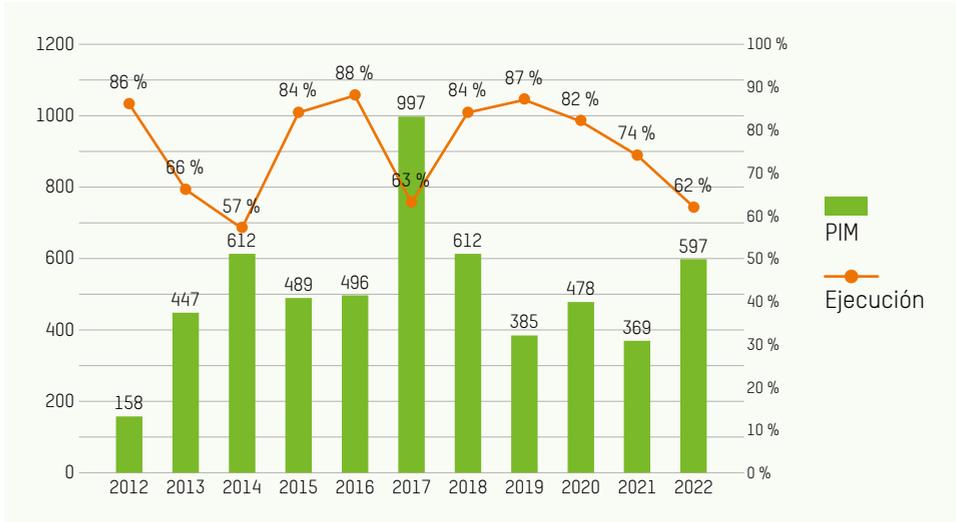
Además de las políticas y planes que se han ido gestando en el sector agropecuario en relación con la agricultura familiar, existen programas cuya población objetivo es la que realiza dicha agricultura, pero que fueron creados incluso antes de que se pusiera en el centro de debate la problemática de la agricultura familiar. Algunos de estos programas son Agro Rural, Agroideas, Procompite, Sierra Azul y Haku Wiñay. A continuación, se describen estos programas dada su importancia para la agricultura familiar.

4.2.1 Agro Rural

El programa Agro Rural fue creado en el 2008 mediante la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo (DL) n.º 997 y fue declarado entidad absorbente por el DS n.º 014-2008-AG de los programas Marenass, Proabonos, Prosaamer y PRONAMACHCS; pero la formalización de su creación recién se realizó en el 2020 mediante el DS n.º 012-2020-MIDAGRI. Este programa tiene como finalidad promover el desarrollo agrario rural por medio del financiamiento de inversiones en zonas rurales en el ámbito agrario, en territorios de menor grado de desarrollo económico. Es responsable de articular las acciones relacionadas con la promoción del desarrollo agrario rural en el marco de los lineamientos de política establecidos por el Midagri.

En el gráfico siguiente, se puede observar la evolución del presupuesto institucional modificado (PIM) de Agro Rural.

Gráfico 30. Evolución del presupuesto asignado y ejecutado de Agro Rural, 2012-2022 (millones de soles y ejecución %)



Fuente: MEF, 2023.
Elaboración propia.

Se observa alta volatilidad anual y también de la capacidad de ejecución de la entidad. Cabe decir que el promedio de ejecución en los últimos diez años ha sido de 76 % (en promedio, el 24 % de los recursos no se han ejecutado) con importantes declives en el 2014 (57 %), 2017 (63 %) y 2022 (62 %). Además, el porcentaje de ejecución desde el 2019 es claramente decreciente, incluso durante todo el reciente periodo de grave crisis de la agricultura familiar.

Respecto a la evaluación del programa, en el *Informe de evaluación de continuidad del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL)*, elaborado por APOYO Consultoría (2022), empresa contratada por la PCM para la evaluación del programa, se señala que Agro Rural obtuvo el 61 % del total de los puntos (79 puntos de 129) de la evaluación. Se consideraron entre los criterios de evolución la pertinencia, eficacia y eficiencia, e impacto y sostenibilidad, lo que abarcó una subdivisión de ocho dimensiones (justificación y vigencia, adecuación, recursos, procesos, producto, seguimiento y evaluación, efectos e impactos, y sostenibilidad). El mayor porcentaje de los puntos lo obtuvo en adecuación, con 86 %, y en efectos e impactos, con 78 %. En cuanto a sostenibilidad, obtuvo el 0 %; en justificación y vigencia, 38 %; y en administración de recursos, el 44% de los posibles puntos asignados.

- ▶ En el mencionado informe (APOYO Consultoría, 2022), se señala la relevancia de Agro Rural en la atención de los pequeños/os y medianos/os productores/es agropecuarios con una amplia problemática relacionada con el limitado acceso al agua, a los mercados, vulnerables al cambio climático, etc. Sin embargo, se menciona que el programa adolece de varias limitaciones institucionales que generan cuellos de botella y dificultades para implementar sus líneas de intervención. Se recomienda la continuidad del programa, pero, a la vez, que se realice una serie de ajustes por cada criterio que se evaluó. Por ejemplo, entre las recomendaciones prioritarias se menciona el nuevo planteamiento conceptual de Agro Rural, lo cual definirá una población objetivo acorde con el problema público que se decida atender.
- ▶ Impulsar la creación de un programa presupuestal de uso exclusivo de Agro Rural, que se alinee con los objetivos institucionales y planteamiento conceptual de este programa.
- ▶ Establecer un sistema de seguimiento y monitoreo que mida periódicamente indicadores alineados con la matriz de marco lógico del programa a nivel de actividad, componente, resultado y fin.
- ▶ Impulsar la ejecución de un análisis de sostenibilidad con el objetivo de identificar los principales riesgos vinculados a la perduración de los efectos de la intervención a largo plazo.

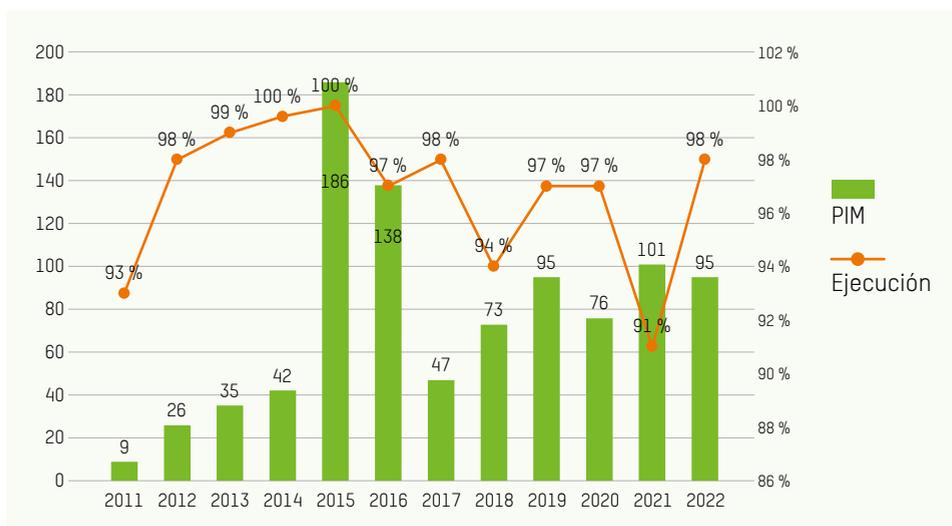
4.2.2 Programa de Compensaciones para la Competitividad-Agroideas

Es un programa del Midagri que tiene vigencia desde el 2008, cuando fue creado mediante DL n.º 1077, como resultado de la aprobación del acuerdo comercial entre Perú y Estados Unidos (tratado de libre comercio [TLC]). En el 2020, como tercera disposición complementaria de la Ley n.º 31071, Ley de Compras Estatales de Alimentos de Origen en la Agricultura Familiar, se le otorga vigencia permanente.

Agroideas busca elevar la competitividad de la producción agraria, así como de formas asociativas de productoras y productores en las cadenas de valor de la agricultura familiar. Cuenta con cuatro tipos de incentivos: 1) asociatividad agraria, 2) gestión empresarial, 3) adopción de tecnología, y 4) fortalecimiento de las formas asociativas y el apoyo a iniciativas de reconversión productiva y la promoción de Procompite. Además, tiene presencia a nivel nacional con veinticinco unidades regionales, tres sedes regionales y cuatro oficinas de enlace (Midagri, 2021).

Con referencia al presupuesto, la evolución ha sido creciente si no se toman en cuenta dos montos atípicamente altos en el 2015 y el 2016.

Gráfico 31. Evolución del presupuesto asignado y ejecutado de Agroideas, 2011-2022 (millones de soles y ejecución %)



Fuente: MEF, 2023.
Elaboración propia.

En promedio, el presupuesto asignado a Agroideas ha sido de S/ 77 millones en el periodo 2011-2022, con un acumulado de S/ 923 millones asignados. La ejecución presupuestal en promedio fue de 97 %, y en la mayoría de los casos, por encima de 97 %, lo que puede considerarse un porcentaje alto en el contexto sectorial.

De acuerdo a los resultados presentados en las memorias anuales del 2019²⁵ y del 2021²⁶ del programa, entre el 2011 y 2021, se ha tenido una tendencia positiva en los indicadores considerados en el siguiente cuadro.

25 Ver https://www.agroideas.gob.pe/wp-content/uploads/2021/10/Memoria_2019_Interactiva.pdf

26 Ver https://www.agroideas.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/MEMORIA_ANUAL_2021_AGRIDEAS.pdf

Cuadro 4. Evolución de los principales indicadores de Agroideas, 2011-2021

Indicador	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021
n.º de planes de negocio y proyectos de reconversión productiva agropecuaria	28	115	221	290	674	638	330	445	370	583
n.º de organizaciones beneficiadas	20	95	195	251	640	616	326	441	370	575
n.º de productoras/es atendidas/os	2289	8719	12 796	12 767	24 605	23 293	12 642	16 048	14 376	20 932
n.º de cadenas productivas	7	20	18	31	44	46	37	39	39	44
Cobertura por regiones	10	17	22	22	24	23	24	22	23	24
Cobertura por hectáreas	16 984	38 829	57 711	74 656	215 164	208 292	107 894	160 986	112 979	188 418
Número de animales	13 339	18 432	48 581	80 532	162 870	178 346	123 623	120 898	153 243	

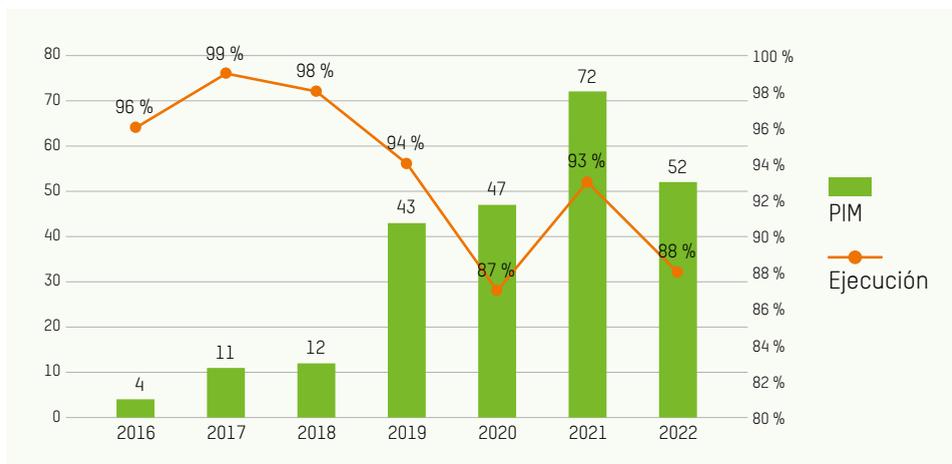
Fuente: Programa de Compensaciones para la Competitividad-AGROIDEAS (2020 y 2022).

4.2.3 Fondo Sierra Azul

Fue creado dentro del Ministerio de Agricultura en el 2013 con la denominación Fondo Mi Riego, mediante la Ley n.° 29951, en su quincuagésima disposición complementaria (Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013). Se cambió el nombre oficialmente a Fondo Sierra Azul (FSA) en el año 2017, de acuerdo al literal d) del artículo 19 de la Ley n.° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017. El programa tiene como principal objetivo incrementar la seguridad hídrica agraria a través de la siembra y cosecha de agua en las cabeceras de cuencas de las zonas altoandinas de todo el territorio nacional, priorizando las zonas de pobreza y pobreza extrema. El FSA financia proyectos de infraestructura de riego, tecnificación de riego parcelario e inversiones de optimización de siembra y cosecha de agua²⁷.

En cuanto a la evolución del presupuesto asignado, ha tenido una tendencia creciente, siendo en promedio de S/ 34 millones entre el 2016 y el 2022. Sin embargo, la tendencia del porcentaje de ejecución ha sido negativa, especialmente en el periodo de crisis agraria de los últimos años.

Gráfico 32. Evolución del presupuesto del Fondo Sierra Azul, 2016-2022 (millones de soles y ejecución %)



Fuente: MEF, 2023.
Elaboración propia.

27 Ver www.midagri.gob.pe/porta1/download/pdf/rediagro/2019/minagri-alcance/Cajamarca/servicios-sierra-azul.pdf

En el año 2019, el MEF²⁸ publicó el informe final de la evaluación de impacto de este programa desde el 2013 hasta el 2018. Entre los principales resultados se encontraron impactos positivos en la producción de cultivos como maíz, cebada, trigo, palto y pasto cultivado o raygrass, y el incremento en el *stock* físico y valor de camélidos y de la producción de leche. El ingreso anual pecuario neto de los hogares beneficiarios se incrementó en un 45 % (un promedio de S/ 638). Sin embargo, no se encontraron impactos respecto a la asociación entre las personas productoras, la adopción de buenas prácticas agropecuarias, capacitación y asistencia técnica.

4.2.4 Procompite

Este programa es una estrategia prioritaria del Estado y constituye un fondo concursable para cofinanciar propuestas productivas y planes de negocio. Tiene como objetivo mejorar la competitividad de las cadenas productivas mediante el desarrollo, adaptación, mejora o transferencia de tecnología. Los agentes económicos organizados (AEO) ganadores pueden recibir equipos, maquinarias, infraestructura, insumos, materiales y servicios de acuerdo a las necesidades de su plan de negocio²⁹.

El programa fue creado en el 2009 mediante la Ley n.º 29337, que establece disposiciones para apoyar la competitividad; y el reglamento vigente fue aprobado por el DS n.º 001-2021-PRODUCE. A mediados del 2022, se promulgó la Ley n.º 31502 (que modificó la Ley n.º 29337), que establece en su artículo 4 que los gobiernos regionales destinarán no menos del 5 % —y de manera facultativa los gobiernos regionales y locales pueden destinar hasta el 15 %— de los recursos presupuestados para gastos destinados a proyectos para financiar las iniciativas de apoyo a la competitividad productiva.

En cuanto al financiamiento realizado, desde el 2009 hasta abril del 2022, los gobiernos regionales y locales han cofinanciado 5817 planes de negocio por un total a S/ 897 millones, con un 35 % destinado al sector agrario, 27 % al pecuario, 22 % al agroindustrial y el 16 % restante a otros sectores participantes (pesca, turismo, industria, minería y forestal)³⁰.

28 Ver www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Informe_FINAL_Mi%20Riego_publicar.pdf

29 Ver <https://procompite.produce.gob.pe/index.php/presentacion-procompite/que-es>

30 Ver <https://web.facebook.com/minproduccion/videos/944773036915684/>

4.2.5 Haku Wiñay/Noa Jayatai

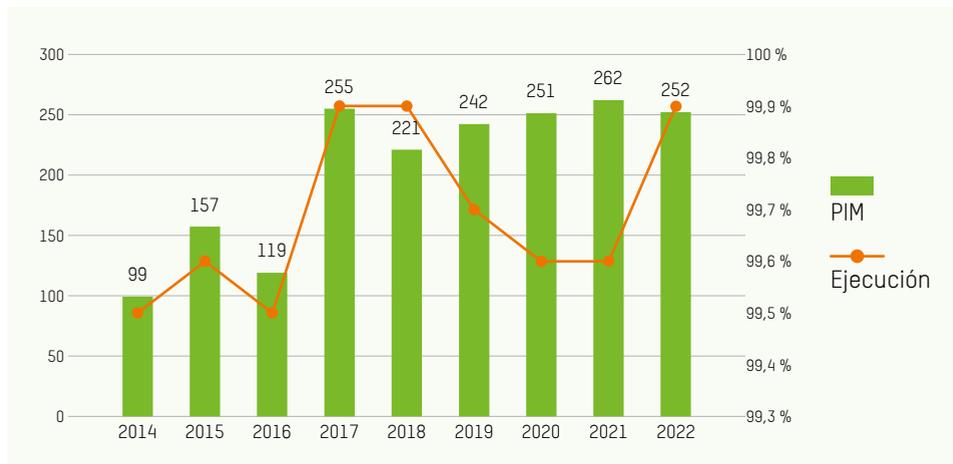
En el 2011, se creó el Midis, ministerio al cual se encuentra adscrito el Fondo de Cooperación para el Desarrollo e Inclusión Social (Foncodes). Mediante la Ley n.º 29914, se autorizó al Midis para que, por medio del Foncodes, diseñara e implementara estrategias de intervención orientadas a la inclusión y desarrollo social, económico y productivo en zonas rurales de extrema pobreza. Asimismo, en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (Endis, promulgada mediante DS n.º 008-2013-MIDIS), se formularon cinco ejes estratégicos tomando en cuenta el enfoque del ciclo de vida. El Foncodes forma parte del eje 4: Inclusión Económica.

El programa Haku Wiñay se realizó como piloto en el 2012 y comenzó a ejecutarse en el 2013 en virtud de la RM n.º 190-2012-MIDIS. Después del 2014, el MEF le asigna recursos mediante el Programa Presupuestal PP 0118 “Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales”³¹. Haku Wiñay (en la sierra) y Noa Jayatai (en la selva) son un proyecto de desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos para incrementar y diversificar los ingresos autónomos sostenibles, en lugares en situación de pobreza y pobreza extrema de centros poblados rurales. Tiene cuatro componentes: 1) fortalecimiento del sistema de producción familiar rural, 2) mejora de la vivienda saludable, 3) promoción de emprendimientos rurales inclusivos, y 4) fomento de capacidades financieras. Tiene como modalidad de ejecución el modelo de núcleo ejecutor y núcleos ejecutores centrales.

Con respecto al presupuesto asignado, desde el 2017, presenta una tendencia casi constante, con un pequeño pico en el 2021 al llegar a S/ 262 millones. En promedio, desde el inicio de su ejecución hasta el 2022, se han destinado S/ 206 millones por año y ha mantenido una tasa de ejecución alta, por encima del 99 %.

31 Ver www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/haku-winay#sppb-tab1-3

Gráfico 33. Evolución del presupuesto de Haku Wiñay, 2014-2022
(millones de soles y % ejecución)



Fuente: MEF, 2023.
Elaboración propia.

En cuanto a la evaluación del programa, Asensio (2021) destaca una serie de investigaciones que se han centrado en evaluar los impactos del programa: estudios llevados a cabo por el Midis, esfuerzos de la cooperación internacional y centros de investigación. Los principales hallazgos son los siguientes:

- ▶ En apropiación de tecnologías, destacan las cocinas mejoradas y las viviendas saludables.
- ▶ En producción y generación de ingresos: la mayoría de estudios presenta resultados positivos en cuanto al aumento de la producción, pero no necesariamente de ingresos.
- ▶ Existe heterogeneidad de los resultados atribuidos a factores territoriales, del hogar y de las características de los individuos.
- ▶ No ha habido resultados muy alentadores en la selva atribuidos al diseño del programa.
- ▶ Hay resultados positivos en cuanto a los emprendimientos rurales inclusivos.
- ▶ Hay resultados matizados en cuanto a las capacitaciones financieras.
- ▶ Otros resultados: potencial del programa para generar sinergias con otras instituciones frente al cambio climático, mitigación de desastres y prevención de violencia de género.

4.3 Políticas y programas orientados a las mujeres rurales³²

4.3.1 Algunos antecedentes

En las últimas décadas, se han producido algunos avances en la generación de políticas públicas que promueven la igualdad entre varones y mujeres. Por ejemplo, en el 2007, se logró la aprobación de la Ley n.º 28983 de Igualdad de Oportunidades; y en el 2012, se aprobó el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (tercer plan nacional aprobado desde el 2000). Sin embargo, en el 2019, la FAO dio cuenta de la inexistencia de un marco normativo y de oficinas sectoriales dirigidas específicamente a las mujeres rurales (FAO, 2019).

En el 2019, mediante el DS n.º 008-2019-MIMP, se aprobó la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG) con el objetivo de mejorar la eficacia y calidad de la toma de decisiones de todos los niveles de gobierno en la lucha contra la discriminación estructural contra las mujeres. Esta política está bajo el liderazgo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y plantea seis objetivos principales: 1) reducir la violencia hacia las mujeres, 2) garantizar el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, 3) garantizar el acceso y participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, 4) garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de las mujeres, 5) reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad en los ámbitos público y privado, y 6) reducir la incidencia de los patrones socioculturales discriminatorios.

Se planteó materializar dichos objetivos a través del Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género (Pemig), que se promulgó en marzo del 2020 mediante el DS n.º 002-2020-MIMP. Así, se involucró el trabajo interinstitucional de veintiuna entidades del Estado mediante la implementación de cincuenta y dos servicios. En este punto, se comprende al Midagri como el responsable de reportar cuatro servicios alineados a la PNIG: 1) formalización de la propiedad agraria de los predios rurales individuales, 2) otorgamiento de derechos vinculados al agua y sus bienes asociados en zonas rurales, 3) capacitación y asistencia técnica, y 4) financiamiento para mujeres que lideran emprendimientos y empresas.

32 Si bien es cierto estas políticas y estos programas no están dirigidos específicamente solo a mujeres dedicadas a la actividad agropecuaria, se consideran importantes porque las incluyen ampliamente. Este grupo comprende a mujeres rurales, agrarias e indígenas.

4.3.2 Algunos avances

A partir del 2020, se lograron algunos avances normativos e iniciativas para la mujer productora rural, fruto del trabajo conjunto de la Conveagro en alianza con organizaciones de mujeres rurales y otros gremios de distintas regiones³³. Desde estos espacios, se ha impulsado el debate público en torno a la generación de políticas focalizadas en las mujeres productoras de las zonas rurales, y se logró que en la reestructuración del Minagri (que pasó a llamarse Midagri), aprobada a fines del 2020, se creara la Dirección de Promoción de la Mujer Productora Agraria, encargada de promover la participación de la mujer productora agraria, brindar asistencia técnica y capacitaciones, trabajar en la sensibilización sobre las brechas de género en el sector, entre otras funciones.

En el 2021, se logró la promulgación de la Ley n.º 31168, Ley que Promueve el Empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas, y se declaró de interés nacional la creación del Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena a cargo del Midagri, al que se asignaron S/ 30 millones en el presupuesto sectorial del 2022 por primera vez en la historia de este ministerio; asimismo, se culminó el Piloto de Género para la construcción de indicadores de género dentro del sector agrario mediante una herramienta de lógica causal³⁴.

En ese marco, en el 2022, se aprobó la estrategia denominada “Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena” por RM n.º 0244-2022-MIDAGRI, que tiene como objetivo impulsar emprendimientos y negocios en materia agrícola, forestal y artesanal a favor de mujeres productoras rurales e indígenas. Agroideas y Agro Rural son las entidades encargadas de la implementación, seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas de esta estrategia, mientras que la supervisión de la implementación y cumplimiento está a cargo de la Dirección de Promoción de la Mujer Productora Agraria. Un mes después, mediante el DS n.º 170-2022-EF, el Gobierno autorizó la transferencia al Midagri de S/ 30 millones para financiar la puesta en marcha de dicha estrategia.

Se implementó a nivel nacional a una población objetivo de 2105 organizaciones agrarias de mujeres (OAM) —que representan a 25 252 mujeres rurales— inscritas para acceder a la subvención. Estas representaron una demanda inicial de S/ 158 millones. Hasta el 31 de diciembre del 2022, se había ejecutado los

33 Ver <https://conveagro.org.pe/download/revista-mujer-rural-2021/>

34 Ver https://siesa.midagri.gob.pe/portal/media/attachments/publicaciones/dsep/Identificando_indicadores_de_genero.pdf

S/ 30 millones, con lo que se benefició a 381 OAM (4729 mujeres rurales). No obstante, quedó una brecha de 847 OAM elegibles, que no pudieron acceder a la subvención (9469 mujeres rurales)³⁵. A pesar de la relevancia de este fondo y de la brecha por cubrir, no se consignaron como parte del presupuesto público para el año 2023. Recién en el segundo trimestre, el 22 abril, a través de la publicación de la Ley n.º 31728 (Artículo 21) se aprobó la autorización de recursos para la continuidad de la estrategia. En ese mismo mes, mediante RM n.º 0133-2023-MIDAGRI, se aprobó la Estrategia “Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena del año 2023”, con una asignación de S/ 28 798 847 de manera excepcional, especificándose una ejecución hasta diciembre de este año. Actualmente, la iniciativa está siendo ejecutada por Agroideas y se encuentra en la fase de evaluación de las 299 OMA que formularon y presentaron sus Planes de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena (PEMRI)³⁶.

Ha sido la primera iniciativa de este tipo en el sector y marca un hito importante para el inicio de políticas de género en este, que no ha tenido mayores avances durante la última década. No obstante, tanto la falta de continuidad de los funcionarios y funcionarias a cargo del financiamiento del Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena como el escaso apoyo político actual a este ponen en serio riesgo su continuidad. Se trata de un primer paso importante, pero aún no se puede decir que el sector esté implementando realmente una política integral a favor de las mujeres agrarias y rurales.

35 Ver www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CM-fiscalizacion-control-hambre-cer/files/comision_agraria_enero_2023.pdf

36 Ver www.gob.pe/40587-programa-de-compensaciones-para-la-competitividad-estrategia-de-emprendimiento-de-la-mujer-rural-e-indigena-2023

Cuadro 5: Principales políticas e iniciativas orientadas a la mujer productora rural

AÑO	Principales políticas e iniciativas
2021	<ul style="list-style-type: none">• Se creó la Dirección de Promoción de la Mujer Productora Agraria.• Se culminó el Piloto de Género para la construcción de indicadores de género dentro del sector agrario mediante una herramienta de lógica causal.• Se promulgó la Ley n.º 31168, Ley que Promueve el Empoderamiento de las Mujeres Rurales e Indígenas. Disposición final única: se declaró de interés nacional la creación del Fondo del Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena a cargo del Midagri.
2022	<ul style="list-style-type: none">• Mediante RM n.º 0244-2022-MIDAGRI, se aprobó la estrategia denominada "Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena".• Mediante DS n.º 170-2022-EF, el Gobierno autorizó transferir al Midagri S/ 30 millones para financiar la mencionada estrategia.
2023	<ul style="list-style-type: none">• Mediante RM n.º 0133-2023-MIDAGRI, se aprobó dar continuidad a la estrategia "Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena", con un presupuesto de S/ 28 798 847 de manera excepcional.

Elaboración propia.





Causas 2017

1. Exigimos pasaportes válidos y oportunos laborales diferenciados (especial: M/S) e otros tipos de adaptación y rolación, y el acceso a salud.
2. Pedidos laborales, como el:
3. Cuadración de la matrícula docente (1000 años).
4. Asesoría y orientación de nuevas alumnas.
5. Generar "tribus" internas sostenibles, como:
6. Trabajar con los miembros de otras escuelas.
7. Promoción y mejorar las habilidades y la apreciación por artes, deporte, etc.
8. Mejorar la calidad.
9. Organización y creación de Bancos Comunitarios de Ahorro (BCA) en S.T.
10. Establecer y promover proyectos (económicos y sociales) para mejorar la calidad.
11. Creación de redes de apoyo.
- Iniciar el día de la mujer peruana.
- Organizar el día de la mujer peruana.

5. LA CRISIS AGRARIA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS GREMIOS, ORGANIZACIONES Y ASOCIACIONES AGRARIOS

En esta sección, se presenta un resumen de la información recogida en trece entrevistas semiestructuradas, realizadas a representantes de distintas organizaciones, asociaciones y gremios agrarios, como Conveagro), Confederación Nacional de Juntas de Usuarios de Agua del Perú (Conajup), Asociación Nacional de Productos Ecológicos (ANPE), Confederación Nacional Agraria (CNA) y Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap).

Al respecto, ver el anexo 7.1. con el listado de personas entrevistadas y sus organizaciones. El objetivo es mostrar la perspectiva de los representantes gremiales sobre el efecto de la crisis agraria de los últimos tres años, conocer si las medidas del Gobierno fueron oportunas y eficaces; y también, recoger las distintas propuestas que se han ido planteando desde estas organizaciones.

En opinión de la mayoría de personas entrevistadas, la agricultura familiar y el agro peruano en general se encuentran en una crisis profunda. El COVID-19, la crisis de los fertilizantes y la crisis climática han golpeado muy fuerte al sector, y en mayor medida, a la agricultura familiar de subsistencia, sobre todo porque la producción agraria es la principal fuente de ingreso para las familias rurales.

5.1 La crisis de la pandemia del COVID-19

5.1.1 Impactos en productoras y productores

Durante la pandemia, se pudo constatar las grandes limitaciones que enfrentan las zonas rurales, así como las grandes brechas existentes en salud, educación y servicios básicos. Salió a la luz la poca presencia del Estado en estos espacios, que es un Estado que sigue siendo centralista y reconoce la pobreza urbana, pero deja de lado la pobreza rural. A pesar de las grandes dificultades en el campo, se siguió produciendo durante la pandemia; por ello, no faltaron los alimentos. En palabras de un entrevistado: "(...) en el campo seguimos con nuestras actividades agrícolas, porque si no trabajamos, no comemos".

En esta etapa, una de las principales dificultades fue el limitado acceso al transporte, derivado de las restricciones impuestas por el Gobierno, pues solo se permitía la circulación de vehículos que contasen con un permiso. Pocos vehículos

podían transitar, lo que contribuyó a la subida de los pasajes, hecho que se tradujo en sobrecostos para las personas productoras que necesitaba trasladar sus productos al mercado. Ante esta situación, muchas de ellas tuvieron que vender solamente en su chacra, donde tuvieron que aceptar muchas veces precios irrisorios de acopiadores e intermediarios.

Asimismo, productoras/es y comercializadoras/es dejaron de vender sus productos porque muchas ferias se paralizaron al no poder adecuarse a los protocolos de bioseguridad o por ser personas que pertenecían a grupos vulnerables.

En cuanto al precio de productos como la fibra de alpaca, este se vio perjudicado ante la disminución de las exportaciones. Además, la población productora ecológica se vio afectada ante el incremento del precio de insumos importados como los empaques biodegradables o los usados para el control de plagas y enfermedades de las plantas.

Respecto al desarrollo de la cosecha, también se presentaron dificultades ante las medidas llevadas a cabo por el Gobierno. En un principio, se limitó la cantidad de personas en la chacra para guardar la distancia, se decretaron horarios de trabajo más restringidos y se limitó el traslado de las personas de ciudad a ciudad. Además, para el cultivo como el de café, cacao o maíz, la mano de obra proviene de otros lugares durante la campaña, pero esta era escasa debido a las restricciones de traslado, lo cual ocasionó que muchos de estos cultivos se perdieran en las chacras.

Aparte, productoras y productores rurales destacan el uso de plantas medicinales para curarse durante esta etapa, pues no asistían a los centros de salud, ya que estos se encuentran lejos de sus localidades y suele haber aglomeración de gente. Por ello, revaloraron los conocimientos ancestrales de las hierbas curativas, a cuyo cultivo se dedican principalmente las mujeres.

Por último, para la población productora rural y sus hijas e hijos, el acceso a internet y la adaptabilidad a esta representó un reto: como las clases eran virtuales, las y los estudiantes tenían que subir a cerros u otras zonas elevadas para captar señal o tenían que compartir el teléfono celular con sus hermanos para recibir las clases. Y en este grupo, las más afectadas fueron las mujeres, quienes tenían que dedicar más tiempo a atender a los familiares que se infectaron.

5.1.2 Las medidas del Gobierno

En el tema del acceso a mercado, se considera que en un primer momento ayudaron algo los mercados itinerantes que impulsó Agro Rural, pero luego estos fueron crecientemente tomados por intermediarios, ya que ellos tienen mejor acceso a transporte y almacenaje. Además, se considera que estos mercados fueron muy pocos y estaban ubicados lejos de las comunidades, en las ciudades, lo que implicaba conseguir movilidad para trasladarse, lo cual resultaba dificultoso.

Las medidas de urgencia decretadas por el Gobierno durante la emergencia sanitaria no son consideradas en general ni oportunas ni eficaces. Entre las más importantes relacionadas con el sector agropecuario están el Bono Rural, el FAE-Agro y la intervención por medio de los núcleos ejecutores.

Se mencionó que el Bono Rural y la intervención de núcleos ejecutores fueron medidas necesarias pero insuficientes. El bono no llegó a muchas familias que realmente lo necesitaban o incluía a familias que no eran pobres, además evidenció que no se contaba con un padrón de población productora en el país; por ello, se utilizó la clasificación del Sisfoh (del Midis) para su distribución. Se mencionó que para las personas de las comunidades que fueron beneficiadas les resultaba difícil ir a cobrar, porque las agencias bancarias quedaban lejos de estas y había bastantes aglomeraciones en las colas (muchas de ellas preferían no ir por miedo a contagiarse).

La intervención de los núcleos ejecutores funcionó porque las juntas de usuarios de riego tenían los datos necesarios para la identificación de beneficiarios. Las juntas, además, brindaron el apoyo logístico y técnico para el funcionamiento del programa. En realidad, fue una herramienta para llegar al trabajador agrícola (jornalero), ya que el Bono Rural no benefició a muchas personas pobres. Sin embargo, aunque el monto que se tenía previsto inyectar era de S/ 1000 millones, solo se asignaron S/ 400 millones. Ese fue el último intento de apoyo a los núcleos ejecutores.

La otra medida que se sacó adelante con mucho esfuerzo desde las organizaciones agrarias fue la gestión del fondo agropecuario, que luego tomó el nombre de FAE-Agro. Representó la esperanza de la población agricultora de tener acceso al sistema financiero. Pero el Gobierno llevó al fracaso esta medida en la etapa de la implementación, aparte de que tardó demasiado en ponerla en marcha, los intereses eran muy altos y los parámetros de calificación crediticia se parecían mucho al FAE-MYPE, que tiene una visión empresarial urbana. Y como no se tomó en cuenta la realidad de agricultoras y agricultores, con mucho esfuerzo,

solo se llegó a colocar alrededor del 9 % del total de este fondo, e incluso ni los intermediarios financieros estuvieron muy interesados en las subastas.

5.1.3 Propuestas de gremios, organizaciones y asociaciones

Los gremios, organizaciones y asociaciones trabajaron activamente para lograr normas y políticas para el sector. Muchas propuestas fueron tomadas en cuenta por el Gobierno, pero a otras no se les hizo caso. Las siguientes fueron algunas de las propuestas:

- ▶ Gestión de permisos para que agricultoras y agricultores pudieran seguir realizando sus actividades.
- ▶ Creación de un fondo, que finalmente fue el FAE-Agro.
- ▶ Creación de la ley de compras estatales de la agricultura familiar.
- ▶ Creación del impuesto general a las ventas (IGV) agrario para promover la formalización de agricultoras y agricultores.
- ▶ Creación de un fideicomiso para algunos productos, como el arroz y el algodón, por medio de Agrobanco.
- ▶ Administración por parte de las juntas de usuarios de riego de los fondos dirigidos a los núcleos ejecutores.

5.2 La crisis de los fertilizantes

5.2.1 Impactos en productoras y productores

Sumada a la crisis agraria generada por los efectos del COVID-19, se produjo la crisis de los fertilizantes, lo cual afectó fuertemente a la población productora —que depende en gran medida de los fertilizantes químicos—, por ejemplo, de arroz, maíz, papa, etc. El precio de la bolsa de urea de cincuenta kilos subió de S/ 60 o S/ 65 a casi S/ 300, y lo peor es que al principio de la crisis empezó a escasear: no había urea para comprar.

Productoras y productores tuvieron que asumir el sobrecosto. En el caso de los monocultivos, como el arroz, se realizó la siembra con esos altísimos costos; en cambio, en cultivos como papa, maíz y hortalizas, se optó por reducir la extensión de siembra, porque con esos precios no alcanzaba ni para recuperar el costo de siembra. Por ejemplo, para comprar un saco de urea, que rondaba los S/ 300, se tenía que vender mil brócolis a S/ 0,30. Así, la población productora vio reducir sus ganancias y su capital enormemente, y quedó rodeada de grandes dificultades para volver a sembrar.

Asimismo, a una buena cantidad de productoras y productores (sobre todo familias que producen para autoconsumo en las comunidades) no les afectó esta crisis en gran medida, porque principalmente utilizan estiércol de animales para sus plantas y los fertilizantes solo son un complemento.

5.2.2 Medidas del Gobierno

Las respuestas del Gobierno se centraron en otorgar bonos: SEFEAgro, Wanuchay, FertiAbono I y II. En cuanto a los dos primeros bonos, hubo demasiada desinformación y solo llegaron a beneficiar a cien mil y setenta mil personas respectivamente. Productoras y productores no tenían claro cómo cobrar el bono; además, se les pedía boletas que acreditaran la compra de fertilizantes en un país donde la mayoría de estas personas no pide boletas cuando va a comprar.

En opinión de las personas entrevistadas, el Gobierno politizó mucho el tema y luego encargó la compra de urea a un programa como Agro Rural, que no tenía la *expertise* para hacerlo. Ganó una vez más la incapacidad y la corrupción. Al final, parte de ese dinero se destinó al FertiAbono,

principalmente para no revertir el dinero al MEF. Se prometió maquinarias, tractores, etc., pero nunca se realizó compra alguna.

Con respecto al FertiAbono, muchas personas quedaron fuera de este beneficio porque no estaban empadronadas. En concreto, estas ayudas no han sido una solución a las crisis y han resultado ser medidas populistas. En adelante, se debe pensar en medidas a largo plazo y no solo para enfrentar emergencias; por ejemplo, analizar cómo corregir los precios, diseñar medidas de estabilización de precios, etc.

5.2.3 Propuestas de gremios, organizaciones y asociaciones

Los gremios, organizaciones y asociaciones agrarios propusieron la creación de un fondo para que el Gobierno comprara urea en el mercado internacional de manera directa y luego esta se distribuyera a costo social, siguiendo el ejemplo de Brasil y Colombia, que se habían abastecido oportunamente. Pero el Gobierno nunca logró comprar, y cada vez que se frustraba un intento de compra, subía más el precio ante la especulación. También, se debe tener en cuenta que en el Perú solo existen alrededor de cinco empresas grandes que importan.

Algunas propuestas que se plantearon desde las asociaciones agrarias fueron las siguientes:

- ▶ Crear un fondo para la compra de fertilizantes.
- ▶ Trabajar un sistema de vales para subsidiar el costo del saco de urea y así garantizar que los beneficiarios lo destinen para tal fin.
- ▶ Crear un fondo de estabilización de precios con recursos de los productos en frontera, aportes del Gobierno y de productoras y productores.
- ▶ Manejar *stock* de los principales productos, entre ellos fertilizantes y granos, frente al desabastecimiento.
- ▶ Incentivar más la producción con abonos orgánicos a mediano y largo plazo dentro de la agricultura familiar. La exigencia del mercado cada vez más se está inclinando por la demanda de productos orgánicos. Se sabe que al 2050, el 70 % de la población querrá comer productos sanos. Con el manejo orgánico, la productividad se va incrementando poco a poco y es sostenible en el tiempo.
- ▶ Beneficiar a productoras y productores con el guano de las islas de Bayóvar.

5.3 La crisis climática 2022-2023

El Perú es muy susceptible al cambio climático, pues los eventos adversos que supone este cambio —como la sequía, el friaje y las lluvias— perjudican a agricultoras y agricultores, y acarrear enfermedades, plagas, muerte de animales y pérdida de cultivos. Todo ello contribuye al aumento de la pobreza agraria y a una mayor inseguridad alimentaria.

5.3.1 Impactos en productoras y productores

La sequía es una anomalía climática que se viene repitiendo hace varios años y, principalmente, afecta a regiones de la sierra. La del segundo semestre del 2022 ocasionó fuertes pérdidas en muchas comunidades andinas donde abundan la pobreza y el abandono del Estado. Durante esta, murieron y abortaron muchos animales (ovinos y camélidos) por la falta de pasto y agua. También, se afectaron muchos sembríos, porque la semilla en la tierra sin lluvia no crece y debido a la muerte de animales disminuye la cantidad de estiércol que se usa como abono en las partes bajas para sembrar hortalizas y flores (una de las actividades principales de las mujeres).

Aparte, las lluvias de este año (2023), de marzo a mayo, han sido muy dañinas para el agro, sobre todo en las regiones de la costa norte. Se mencionó que muchas personas agricultoras y ganaderas no tenían ni qué comer; perdieron su ganado, sus chacras, sus casas; y algunas inclusive tuvieron que dejar de pagar créditos. Sus terrenos se han quedado arenados e inundados, y recuperarlos demorará. En los cultivos que han resistido a las lluvias no hay señales de floración, solo brotes. Además, el exceso de lluvias acarrea muchas plagas y enfermedades difíciles de manejar.

Actualmente, la población agricultora se encuentra en una crisis profunda que viene arrastrando desde los efectos de la pandemia y la crisis de los fertilizantes, a lo que se debe añadir ahora la climática. Sumado a esto, ha subido el costo de mano de obra, insumos, transporte, agroquímicos, medicinas veterinarias, alimentos e insumos para los animales (maíz, soya y trigo), etc.

5.3.2 Medidas del Gobierno

Frente a la sequía, el Gobierno brindó el Bono Sequía, que además de no haber abarcado muchos lugares alejados donde realmente se necesitaba y ser bajos sus montos, nunca va a poder cubrir lo que ha perdido la población productora; por ello, no se considera una solución en absoluto.

Las personas entrevistadas coinciden en que cuando hay una crisis, sí es bueno que se otorgue un bono al principio, porque el Estado se tarda en reaccionar, en diseñar una estrategia para tratar el problema de fondo; pero si va a demorar meses y solo dará un bono, consideran que este no tiene sentido.

Entrevistados y entrevistadas plantearon que se necesita un Estado que tenga planes de contingencia efectivos que cuenten con un presupuesto y que el trabajo esté articulado con los gobiernos regionales y locales. Actualmente, existe el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, que, teóricamente, tiene presupuesto, pero no se muestra ningún avance; además, no se complementa con los planes regionales y distritales.

5.3.3 Propuestas de gremios, organizaciones y asociaciones

Organizaciones, asociaciones y gremios mencionaron las siguientes propuestas:

- ▶ El MEF debe destinar un mayor presupuesto al Midagri para implementar proyectos de mayor impacto, porque en un país lo más importante es tener alimentos.
- ▶ Se debe involucrar a los núcleos ejecutores y juntas de usuarios de agua en la reforestación, porque están relacionados directamente con el agua, recurso vital.
- ▶ Se debe llevar adelante la construcción de una política seria, asignando partidas presupuestarias, porque las causas del cambio climático se seguirán repitiendo cada año. La solución no debe consistir en asignar bonos y nada más.
- ▶ En la agricultura, falta investigación para saber qué hacer ante cambios de clima muy lluviosos o muy secos. Se debería, además, recoger ideas ya aplicadas en otros países y adaptarlas a nuestro contexto.
- ▶ Se debe mejorar la planeación de los gobiernos locales y las obras de limpieza se deberían hacer preventivamente en los meses que no llueve.

Actualmente, se percibe que hay un alejamiento, por una parte, de organizaciones, asociaciones y gremios agrarios, y, por otra parte, del Gobierno. Además, ya no se ha podido avanzar en nada realmente significativo para el sector, porque el Gobierno ha mostrado tener otras prioridades políticas. En general, las personas entrevistadas consideran que el último avance significativo ha sido la segunda reforma agraria, pero no se observan acciones para su ejecución.

5.4 Las mujeres productoras

Estas sucesivas crisis han tenido impactos considerables en las mujeres productoras, actoras muchas veces invisibles dentro de la actividad agraria, pero que según la ENA del 2022 representan el 33,4% en el sector³⁷. Sumado a ello, están las grandes brechas de género en el mundo rural, marcado por el machismo, y las débiles políticas del Estado. Se menciona que las mujeres en el campo tienen una sobrecarga de trabajo, porque, aparte de dedicarse al cuidado de la familia, se encargan del cuidado de los animales menores y los huertos, así como de apoyar en el cultivo de las parcelas y en la comercialización de productos. Además, como la agricultura es cada vez menos rentable, muchos de los esposos tienen que buscar trabajo en las minas o agroexportadoras, o migrar a otros países, y la mujer se tiene que quedar a cargo del cuidado total de la parcela y de la familia.

La sobrecarga de trabajo y el machismo no les ha permitido involucrarse en más actividades de liderazgo y participación comunal. Esta es una de las explicaciones por las que hay pocas mujeres dentro de las organizaciones agropecuarias, desde las más pequeñas hasta las más grandes, lo que ha provocado que no se les tome en cuenta cuando se diseñan las normas y políticas en el sector.

Últimamente, por las condiciones generadas de la búsqueda de la transversalización de género en todas las políticas y niveles de gobierno, y gracias al liderazgo de mujeres en el sector, se ha logrado sacar adelante algunas leyes e iniciativas. A su vez, algunas organizaciones agropecuarias, como las organizaciones de riego, están promoviendo cuotas de participación de las mujeres agricultoras.

37 Ver www.gob.pe/institucion/inei/noticias/808005-33-4-de-los-productores-agropecuarios-del-pais-son-mujeres?fbclid=IwAR2R4YdCajP6khLuRRlxaFJpmMOXlcxh4riw8AqdnQlStDkEQCjaCNV9bYQ

Otro de los principales problemas mencionados es el de la titularidad de la tierra, ya que muchas veces está solo a nombre del esposo, padre o hijo mayor, o, en definitiva, no se cuenta con título o constancia de posesión. Ello les genera serias limitaciones para acceder a algún tipo de financiamiento o incluso participar en algún programa del Estado.

También se mencionó en las entrevistas que los programas de financiamiento para la mujer rural lanzados recientemente (Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena) no las está beneficiando porque se piden muchos requisitos y los canales principales de información son virtuales (muchas no conocen lo suficiente del uso de estos canales o no cuentan con internet) o tienen que viajar varias veces a las ciudades para informarse.

5.5 El Padrón de Productores Agrarios (PPA)

Se considera que es una medida necesaria, pero que se debió ir más allá y realizar un censo con información georreferenciada. Asimismo, se ha planteado que el proceso pudo haber sido más eficiente si se hubiese incluido la información de los padrones de las juntas de usuarios de riego, que está verificada, y que se debe tener un mecanismo que permita actualizar la información permanentemente para que se convierta en un proceso de inscripción activa.

El problema del PPA no es solo su elaboración, sino su sostenibilidad y eficiencia. Además, faltan mecanismos para empadronar en los lugares más alejados e información más clara, pues las personas sienten temor de que sus datos sean usados para otro fin o hay quienes no están muy enteradas de qué se trata.

Se mencionó que se debe trabajar articuladamente con los dirigentes de cada región para informar y sensibilizar a la población, ya que los gremios, organizaciones y asociaciones tienen representantes hasta en las comunidades más alejadas.

5.6 Medidas a mediano y largo plazo para manejar la crisis agraria y alimentaria

Lo primero que se tiene que reconocer es que hay una gran debilidad estructural en el Estado peruano para enfrentar los problemas del sector agrario. El Estado no cuenta con los mecanismos ni medios necesarios para atender un sector tan estratégico como la agricultura. Se necesitan medidas a más largo plazo, como mayor infraestructura, carreteras, corrección de las fallas de mercado y promoción de una descentralización efectiva. Incluso, se debería tener un solo ministerio encargado de los grandes proyectos de riego, construcción de carreteras y hospitales, con un nivel de inversión que le permita contribuir al desarrollo del país.

En las zonas rurales, están otros de los grandes motores del desarrollo económico que no se aprovechan. En muchos casos, las grandes empresas mineras no están empujando hacia un cambio económico sostenible en los territorios donde operan.

Existe incapacidad de los gobiernos de turno para aplicar medidas importantes en las zonas rurales, que puedan generar cimientos para que estas se desarrollen. Una gran falencia es la inestabilidad política, que no permite tener vías de solución sostenibles.

Entre las propuestas específicas mencionadas por las personas entrevistadas se tienen las siguientes:

- ▶ Cambiar la estructura del Midagri, pues la actual complica el que haga llegar recursos a la población agricultora, porque existen limitaciones en el marco legal; además, se asignan responsabilidades a entidades públicas que no tienen las competencias para hacerlo.
- ▶ Realizar una verdadera descentralización, porque la regionalización ha sido un fracaso rotundo, no ha sido más que quitarle facultades al gobierno central y asignárselas a los gobiernos regionales, los que no han sabido ejercerlas. Actualmente, si se tiene algún problema en el Midagri, si no se va a Lima a resolverlo, no se resuelve.
- ▶ Incluir la transversalización de género en todas las políticas del sector.
- ▶ Elaborar políticas que verdaderamente ayuden a pequeñas/os productoras/es. Las pocas ayudas que se dan llegan tarde y consisten en montos irrisorios que no alcanzan a cubrir lo que se pierde en cada crisis.

- ▶ Elaborar políticas con presupuesto, pues la mayor cantidad de políticas que ha ido decretando el Gobierno son declarativas.
- ▶ Crear créditos con tasas y requisitos que se ajusten a la realidad de pequeñas/os productoras/es.
- ▶ Crear el Instituto de Camélidos Sudamericanos, con presupuesto y autonomía para que pueda trabajar directamente con productoras y productores.
- ▶ Crear una planta procesadora de lana de alpaca para darle a esta fibra valor agregado.
- ▶ Crear el seguro alpaquero.
- ▶ Crear una autoridad nacional de semillas que no esté adscrita al Midagri, sino que sea independiente.
- ▶ Promover más investigación desde el INIA sobre cómo mejorar las semillas, porque se necesitan semillas de calidad, de alto valor tecnológico, para mejorar productividad.
- ▶ Promover una mayor conservación de la gran biodiversidad de semillas. El Estado solo protege las variedades certificadas, pero no toma en cuenta las semillas nativas. Se debe proteger las semillas nativas y originarias.
- ▶ El Estado debería tener un rol más propositivo y de acompañamiento, en lugar de ser persecutor y reactivo.
- ▶ Dar una identidad digital a agricultoras y agricultores.
- ▶ Promover proyectos agroecológicos.
- ▶ Certificar los productos que utilizan abonos naturales orgánicos.
- ▶ Promover programas mejor articulados y efectivos.
- ▶ Tener un plan de reforestación con presupuesto. Actualmente, los municipios entregan plantones, pero no recursos para sembrarlos y cuidarlos. El Estado lanza programas a medias sin prever la sostenibilidad de estos.
- ▶ Retomar los lineamientos de la segunda reforma agraria; por ejemplo, la promoción de la siembra y cosecha de agua.
- ▶ Construir plantas de procesamiento en los lugares de origen para dar valor agregado a los productos y recurrir menos a intermediarios.
- ▶ Diseñar una política de caminos rurales y de electrificación.

- ▶ Solucionar el tema de titulación, ya que muchas/os productoras y productores no cuentan con un título de propiedad (según el INEI, hasta el 2022, solo el 35,5 % poseía al menos una parcela con título).
- ▶ Avanzar con la titulación de tierras comunales.
- ▶ Construir mercados campesinos para que las mismas personas productoras puedan vender sus productos.
- ▶ Trabajar coordinadamente con los representantes de los gremios, organizaciones y asociaciones en la elaboración de mejores políticas para el sector; también, trabajar como portavoces hasta en las comunidades más alejadas sobre alertas tempranas, sobre ayudas del Estado, etc.
- ▶ Rescatar los saberes ancestrales con respecto a las siembras, conocimiento del clima, conservación de los bosques y el agua. Debería haber una especie de escuelas de campo en las zonas rurales donde sean transmitidos esos conocimientos incluso por las personas ancianas, quienes conocen ese tipo de tradiciones. Las universidades también deberían formar a sus estudiantes en conocimientos ancestrales y agroecológicos, porque los profesionales que llegan a dar capacitaciones no valoran tales saberes, no los conocen, y principalmente se enfocan en la utilización de agroquímicos.
- ▶ Buscar la forma de que los países contaminantes (principales contribuyentes al calentamiento global) indemnicen a los países afectados. Y ese beneficio debería servir para la mitigación y adaptación, y para crear nuevos programas.
- ▶ Realizar un censo agrario con información georreferenciada.
- ▶ Incentivar el liderazgo de jóvenes productoras y productores.





6. CONCLUSIONES

El presente estudio ha sido solicitado por Oxfam para evaluar los impactos de la crisis agroalimentaria global en la agricultura familiar peruana, así como las respuestas de política y posibles alternativas para enfrentarla con una mirada desde las organizaciones agrarias y con una perspectiva de justicia fiscal, alimentaria y climática. El estudio presenta una evaluación integral, cuantitativa y cualitativa de la crisis y sus impactos en la agricultura familiar en un periodo de evaluación que va desde el 2019 hasta mediados del 2023, teniendo en cuenta los impactos del COVID-19, el encarecimiento de fertilizantes en el periodo 2021-2022 y los recientes eventos climáticos adversos para la agricultura (sequía e inundaciones) en la campaña agrícola 2022-2023.

El escenario internacional ha sido de muy fuerte caída en las economías en el 2020, con una recuperación parcial en el 2021 y desaceleración en el 2022 y el 2023. Las perturbaciones económicas, además de los conflictos, la inseguridad y los fenómenos meteorológicos extremos de los últimos años, han contribuido en gran medida a la crisis agroalimentaria global, la cual ha impactado más gravemente en los países pobres. Esta inseguridad alimentaria aguda se ha ido incrementando de manera sostenida, pasando de 135 millones de personas afectadas en el 2019 a 257 millones en el 2022: en solo cuatro años, casi se han duplicado las cifras (FAO, FIDA, OMS, PMA, & Unicef, 2022).

La economía peruana fue muy afectada por el COVID-19. En el 2020, el PBI nacional se contrajo en 11 %. La caída se concentró en el segundo trimestre del mismo año, registrando una caída del 30 % respecto al mismo trimestre del 2019. Para el cuarto trimestre del 2020, se observa una importante recuperación, aunque durante el 2021 y el 2022 aparecen claros signos de desaceleración económica (similares a los de la economía mundial). Durante el primer trimestre del 2023, el crecimiento tanto del PBI global como del agropecuario fue negativo (-0,4).

En opinión de la mayoría de personas entrevistadas para este estudio, la agricultura familiar y el agro peruano en general se encuentran en una crisis profunda. El COVID-19, la crisis de los fertilizantes y la climática han golpeado fuertemente al sector y, en mayor medida, a la agricultura familiar de subsistencia, sobre todo porque la producción agraria es la principal fuente de ingresos de las familias rurales.

La incidencia de la pobreza venía reduciéndose paulatinamente en el país desde el 2012 hasta el 2019. Para el año 2020, cuando se produjo la pandemia del COVID-19, la pobreza aumentó de manera abrupta en los hogares no agrarios (de un 18 % a

casi 30 %), y en los hogares agrarios se registró un aumento del 42 % al 48 %. Al año siguiente, el 2021, tanto hogares agrarios como no agrarios redujeron su nivel de pobreza sin llegar a la situación prepandémica. Para el 2022, sin embargo, la pobreza volvió a aumentar en ambos tipos de hogares.

En el segundo trimestre del año 2020, el incremento de la pobreza fue muy marcado para los hogares agrarios, pasando de 35 % a más de 60 % en un solo trimestre. Estos hogares sufrieron un impacto negativo en sus ingresos tan o más pronunciado que el sufrido por los hogares no agrarios (mayoritariamente urbanos). En adición, los agrarios tuvieron más dificultades en la etapa de salida de la crisis sanitaria para recuperar sus ingresos y sus niveles de pobreza empezaron a incrementarse de manera sostenida nuevamente entre el 2021 y el 2022, en el contexto de una crisis agraria específica asociada al problema de los fertilizantes y los altos costos de otros insumos.

Las medidas de urgencia que decretó el Gobierno durante la emergencia sanitaria no son consideradas ni oportunas ni eficaces por las asociaciones agrarias consultadas. Entre las más importantes relacionadas con el sector agropecuario estuvieron el Bono Rural, el FAE-Agro y la intervención por medio de los núcleos ejecutores. Se menciona que el Bono Rural y la intervención de núcleos ejecutores fueron medidas necesarias pero insuficientes. Hubo serias limitaciones para identificar de manera precisa y oportuna a agricultoras y agricultores, con mayores problemas en las regiones, y en general, quedaron en evidencia los problemas del Midagri para diseñar y poner en marcha un bono agrario específico (de tipo productivo, no social) que atendiera de manera oportuna a quienes más necesitaban ayuda en el agro en el contexto de la pandemia.

En el caso de la crisis de los fertilizantes, la capacidad de respuesta fue muy parcial. A la frustrada compra de urea en el mercado internacional durante el año 2022, debe agregarse los serios problemas de diseño e implementación de las ayudas monetarias (bonos) orientadas a productoras y productores (SEFEAgro, Wanuchay y FertiAbono). La carencia de un PPA actualizado fue un grave obstáculo para dar eficacia a estas ayudas. También hubo muchos problemas de acceso a información y las personas no tenían claro cómo cobrar el bono; además, se les pedía boletas que acreditaran la compra de fertilizantes en un país donde la mayoría de pequeñas/os productoras/es no piden boletas cuando van a comprar. Respecto al FertiAbono, muchas posibles personas beneficiarias no lo recibieron porque no estaban empadronadas. En concreto, estas ayudas no han sido una real solución al problema, solo son medidas populistas. En adelante, se debe analizar cómo corregir los precios y diseñar medidas de estabilización de precios.

La campaña 2022-2023 viene siendo gravemente afectada debido a problemas climáticos. La sequía en la sierra al inicio de la campaña se ha visto reflejada en caídas de siembras intensas en el sur y en el norte, y los cultivos más afectados han sido los de quinua, papa, maíz amiláceo, arveja verde, entre otros. La magnitud de esta reducción en las siembras es un indicador de que la producción agraria para el año 2023 será menor, como ya se viene viendo en las estadísticas del año, con una caída del VBP agropecuario de 4,6 % entre enero y abril con respecto al año anterior, y de 14 % en el mes de abril.

Por su parte, las lluvias de este año, de marzo a mayo, han sido muy dañinas para el agro, sobre todo en las regiones de la costa norte. Se mencionó que muchas personas agricultoras y ganaderas no tenían ni qué comer; habían perdido su ganado, sus chacras, sus casas; y algunas, inclusive, se habían visto obligadas a dejar de pagar créditos. Además, sus terrenos se han quedado arenados e inundados, y recuperarlos demorará. Los cultivos que han resistido a las lluvias no tienen señales de floración, solo brotes. Por último, el exceso de lluvias acarrea muchas plagas y enfermedades difíciles de manejar.

Ante los problemas climáticos en la agricultura, las respuestas desde la política pública han sido insuficientes y cortoplacistas. Las declaratorias de emergencia por sequías e inundaciones se hicieron sin asignar presupuesto adicional. En el caso del programa Con Punche Agrario, este se ha concentrado en atender sectores de la agricultura bajo riego, sobre todo en la costa (donde hay organizaciones de regantes), que no necesariamente han sido los más afectados por la sequía (centrada en la sierra), por ejemplo, mientras la mayor parte de las otras transferencias fue dirigida a programas ya existentes del Midagri con poca relación con los graves problemas climáticos observados. Está por verse la efectividad de este programa para generar reactivación en un sector agrario con cifras que ya indican una recesión pocas veces vista en la historia reciente.

Las sucesivas crisis de estos tres años han causado impactos considerables en las mujeres rurales, actoras muchas veces invisibles dentro de la actividad agraria. Existen grandes brechas de género en el mundo rural, marcado por el machismo, y débiles políticas del Estado. Se menciona que las mujeres en el campo tienen una sobrecarga de trabajo, porque, aparte de dedicarse al cuidado de la familia, se encargan del cuidado de los animales menores y los huertos, así como de apoyar en el cultivo de las parcelas y en la comercialización de productos. Incluso en muchos casos, los esposos tienen que buscar trabajo en las minas o agroexportadoras, y la mujer se tiene que quedar a cargo del cuidado total de la parcela y la familia.

La sobrecarga de trabajo y el machismo no les han permitido involucrarse en más actividades de liderazgo y participación comunal. Esta es una de las explicaciones por las que hay pocas mujeres dentro de las organizaciones agropecuarias, desde las más pequeñas hasta las más grandes, lo que ha generado que no se les tome en cuenta cuando se diseñan las normas y políticas en el sector.

El Fondo de Emprendimiento de la Mujer Rural e Indígena ha sido la primera iniciativa de este tipo en el sector y marca un hito importante en cuanto al inicio de políticas de género en un sector que no ha tenido mayores avances durante la última década. No obstante, la falta de continuidad de funcionarias/os a cargo del Fondo, la no incorporación dentro de la planificación del presupuesto o como parte de un programa presupuestal y el escaso apoyo político actual a este ponen en serio riesgo su continuidad. Se trata de un primer paso importante, pero aún no se puede decir que el sector esté implementando realmente una política integral a favor de las mujeres agrarias y rurales con consideraciones interculturales y geográficas pertinentes.

El sector agrario recibe una fracción limitada del presupuesto nacional (3,5 %), pero aun así sus niveles de ejecución oscilan entre 60 % y 80 %. Además, se evidencia una mayor concentración de presupuesto en el gobierno central, pese a que la actividad agropecuaria ocurre mayoritariamente en las regiones. En el contexto de las sucesivas crisis sufridas por el agro peruano durante los últimos tres años, el presupuesto sectorial ha sido poco efectivo para paliar los efectos adversos en agricultoras y agricultores, ello, en gran medida, porque no existen recursos especiales de contingencia en el sector ni en los distintos niveles de gobierno para enfrentar de manera específica este tipo de eventos no recurrentes.

Agro Rural, la principal agencia del sector para la agricultura familiar, se caracteriza por su alta volatilidad presupuestal y por su declinante capacidad de ejecución. Cabe decir que el promedio de ejecución en los últimos diez años ha sido de 76 % (en promedio, el 24 % de los recursos no se han ejecutado) con importantes declives en el 2014 (57 %), 2017 (63 %) y 2022 (62 %). Además, el porcentaje de ejecución desde el 2019 es claramente decreciente, incluso durante todo el reciente periodo de grave crisis de la agricultura familiar.

Según la percepción de los gremios agrarios, el Estado peruano no cuenta con los mecanismos ni medios necesarios para atender a un sector tan estratégico como la agricultura. Lo que se necesita, señalaron las personas entrevistadas, son medidas a más largo plazo, como mayor infraestructura (carreteras), corrección de las fallas de mercado, promoción de una descentralización efectiva, entre otras. Además, debería existir un solo ministerio que se encargara de los grandes proyectos de riego y de construcción de carreteras y hospitales, con un nivel de inversión que le permita contribuir al desarrollo del país.



7. REFERENCIAS

APOYO Consultoría. (2022). *Informe de evaluación de continuidad del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL)*. Lima.

<https://www.midagri.gob.pe/portal/images/pcm/2022/inf-eval-agrorural.pdf>

Asensio, R. (2021). *Haku Wiñay. Potencialidad y retos de las nuevas intervenciones de inclusión económica en las zonas rurales*. Lima: IEP.

<https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1197>

Banco Central de Reserva del Perú - BCRP. (2021). *IV. Inflación. En BCRP, Memoria anual 2020 (pp. 91-93)*. Lima.

www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2020/memoria-bcrp-2020-4.pdf

Banco Central de Reserva del Perú - BCRP. (2022). *Reporte de inflación. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas*. Lima.

Banco Central de Reserva del Perú - BCRP. (2023). Cuadros Estadísticos.

www.bcrp.gob.pe/publicaciones/nota-semanal/cuadros-estadisticos.html

Banco Mundial. (2023). *Perú: Acciones estratégicas para la seguridad hídrica*. Washington, DC: Banco Mundial.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062023100531967/pdf/P17363602652300490a20b067e3b55cf68d.pdf>

Campaña agrícola en grave riesgo por sequía en 17 regiones del país. (6 de diciembre del 2022). *Agraria.pe*. Clima y Medio Ambiente.

<https://agraria.pe/noticias/campana-agricola-en-grave-riesgo-por-sequia-en-17-regiones-d-30172>

Estrada, M., Santos, G., Chacón, K., & Alfaro, Y. (4 de julio del 2022). La larga espera por la compra de fertilizantes para la nueva campaña agrícola. *Ojo Público*.

<https://ojo-publico.com/edicion-regional/>

[la-larga-espera-los-agricultores-por-la-compra-fertilizantes](https://ojo-publico.com/edicion-regional/la-larga-espera-los-agricultores-por-la-compra-fertilizantes)

Estudio Nacional del Fenómeno El Niño - Enfen. (2023). Comunicado Oficial ENFEN

n.º 03-2023. Estado del sistema de alerta: Alerta de El Niño costero

https://repositorio.igp.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12816/5363/Comunicado_Oficial_ENFEN_N%C2%B003-2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO. (2014). *The State of Food and Agriculture. Innovation in family farming*. Rome: FAO.

www.fao.org/3/i4040e/i4040e.pdf

Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO, International Fund for Agricultural Development - IFAD, United Nations International Children's Emergency Fund - Unicef, World Food Programme - WFP, & World Health Organization -WHO. (2023). *In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum.* Rome.
www.fao.org/documents/card/en/c/cc6550en

FertiAbono 2: Más 97,000 pequeños productores ya cobraron el subsidio. (13 de abril del 2023). *Gestión, Economía.*

<https://gestion.pe/economia/fertiabono-2-mas-97000-pequenos-productores-agricultores-ya-cobraron-el-subsidio-midagri-noticia/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2020). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-enaho-2020-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e-inform%C3%A1tica-inei

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2021). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-enaho-2021-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e-inform%C3%A1tica-%E2%80%93

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2022a). Producto Bruto Interno por Departamentos.

<https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2022b). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).

www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-enaho-2022-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica-e-inform%C3%A1tica-%E2%80%93

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2023a) Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones-SIRTOD.

<https://systems.inei.gob.pe/SIRTOD/app/consulta>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2023b). Resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2022.

www.gob.pe/institucion/inei/campa%C3%B1as/32887-presentacion-de-resultados-de-la-encuesta-nacional-agropecuaria-ena-2022

Inflación en el 2022 fue de 8.56%. ¿Cómo se explica este resultado? (13 de enero del 2023). *ComexPerú.*

www.comexperu.org.pe/articulo/inflacion-en-2022-fue-de-856-como-se-explica-este-resultado

International Monetary Fund - FMI. (Julio del 2023). *World Economic Outlook Update: Near-Term Resilience, Persistent Challenges.*

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - Midagri. (2021). *Memoria anual 2021. Programa de Compensaciones para la Competitividad Agroideas.* Lima.

www.agroideas.gob.pe/wp-

- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – Midagri. (2022).** *Resolución Ministerial-0244-2022-MIDAGRI*. Lima. Obtenido de www.gob.pe/institucion/midagri/normas-legales/3129523-0244-2022-midagri
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – Midagri. (2023a).** *Agro en cifras*. <https://siea.midagri.gob.pe/portal/publicacion/boletines-mensuales/16-agro-cifras>
- Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – Midagri. (2023b).** Datos y Estadísticas. https://siea.midagri.gob.pe/portal/publicaciones/informacion-estadistica/content/uploads/2022/11/MEMORIA_ANUAL_2021_AGROIDEAS.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. (2023).** SIAF Consulta Amigable. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO. (2019).** *Mujeres rurales y programas de compras públicas en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile. www.fao.org/3/ca2746es/ca2746es.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA, Organización Mundial de la Salud – OMS, Programa Mundial de Alimentos – PMA, & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Unicef. (2022).** *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles*. www.fao.org/documents/card/es/c/cc0639es
- Producción agrícola cae a su peor nivel desde hace 31 años por el Niño costero. (15 de junio del 2023).** *Gestión*, Economía. <https://gestion.pe/economia/produccion-agricola-cae-a-su-peor-nivel-desde-hace-31-anos-por-el-nino-costero-inei-pbi-economia-peruana-noticia/>
- Programa de Compensaciones para la Competitividad-AGROIDEAS (2020).** *Memoria anual 2019*.
- Programa de Compensaciones para la Competitividad-AGROIDEAS (2022).** *Memoria anual 2021*.
- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú – Senamhi. (2022).** *Boletín de monitoreo de condiciones secas y húmedas (6, noviembre)*. Lima: Ministerio del Ambiente. www.senamhi.gob.pe/load/file/02243SENA-52.pdf
- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – Sunat. (2023).** Operatividad Aduanera. www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/aepartmen.htm
- World Bank Group. (2022).** *Commodity Markets Outlook*. Washington. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/813e7ba3-332f-55f0-a857-85c2cc773d7a/content>
- Yancari, J. (Enero del 2022).** Reactivación económica en Perú: FAE-AGRO y el problema del financiamiento del sector agropecuario. Documento. *Propuesta Ciudadana*. Lima. <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2022/06/FAE-AGRO-y-el-problema-del-financiamiento-del-financiamiento.pdf>



8. ANEXOS

8.1 Instituciones y representantes que participaron en las entrevistas

Giovanna Vásquez Luque

Gerenta
Conveagro

Clímaco Cárdenas

Expresidente
Conveagro

Anaximandro Rojas Gil

Presidente
Asociación Peruana de
Productores de Cacao

Fredy Quispe Ydme

Presidente
Sociedad Peruana de Alpacas
Registradas

Héctor Guevara

Gerente
Asociación de Ganaderos
Lecheros del Perú (Agalep)

Edwin Edquen Altamirano

Presidente
Asociación Peruana de
Productores de Arroz

Fredy García

Presidente
ANPE

Eusebio Vásquez

Gerente
Conajup

María Soluco Delgado

Dirigenta nacional
Fenmucarinap
Líder de la base Piura

Marisa Marcavillca Vargas

Dirigenta nacional
Líder de la base Cusco

Rosalía Clemente

Presidenta
CNA

Niria Altamirano

Secretaria de Economía
CNA

8.2 Tipología de las regiones: más agrarias, menos agrarias e intermedias

El criterio tomado para ubicar a las regiones en cada tipología, de acuerdo a la presente tabla, ha sido la participación del valor agregado bruto (VAB) de la producción agraria en el VAB total por región para los años 2018 y 2019.

Clasificación de regiones de acuerdo a importancia del sector agrario*

Región	2018			2019		
	VAB_Agrario	VAB_Total	%VAB_Agric.	VAB_Agrario	VAB_Total	%VAB_Agric.

Tipología: Regiones más agrarias

Amazonas	1021446	3118373	32,8 %	1049723	3168990	33,1 %
San Martín	1646804	6063316	27,2 %	1544117	6081464	25,4 %
Huánuco	1051142	6010056	17,5 %	1100670	6081484	18,1 %
La Libertad	3390023	21840178	15,5 %	3781548	22637274	16,7 %
Puno	1491276	9666999	15,4 %	1547568	9803780	15,8 %
Ica	2393203	16994391	14,1 %	2488993	17656354	14,1 %
Ayacucho	749957	5760202	13,0 %	740184	5931518	12,5 %
Cajamarca	1358213	11209419	12,1 %	1406046	11479756	12,2 %

Tipología: Regiones intermedias

Ucayali	449947	4440780	10,1 %	486653	4625127	10,5 %
Junín	1490317	15459518	9,6 %	1450618	15330366	9,5 %
Madre de Dios	805674	8932782	9,0 %	190643	2124983	9,0 %
Lambayeque	1025465	11837862	8,7 %	1066100	12113549	8,8 %
Loreto	300430	3525421	8,5 %	805046	9336037	8,6 %
Huancavelica	1631192	19758433	8,3 %	301441	3527812	8,5 %
Piura	183151	2255653	8,1 %	1696856	20626256	8,2 %
Pasco	419872	5337612	7,9 %	425896	5443881	7,8 %

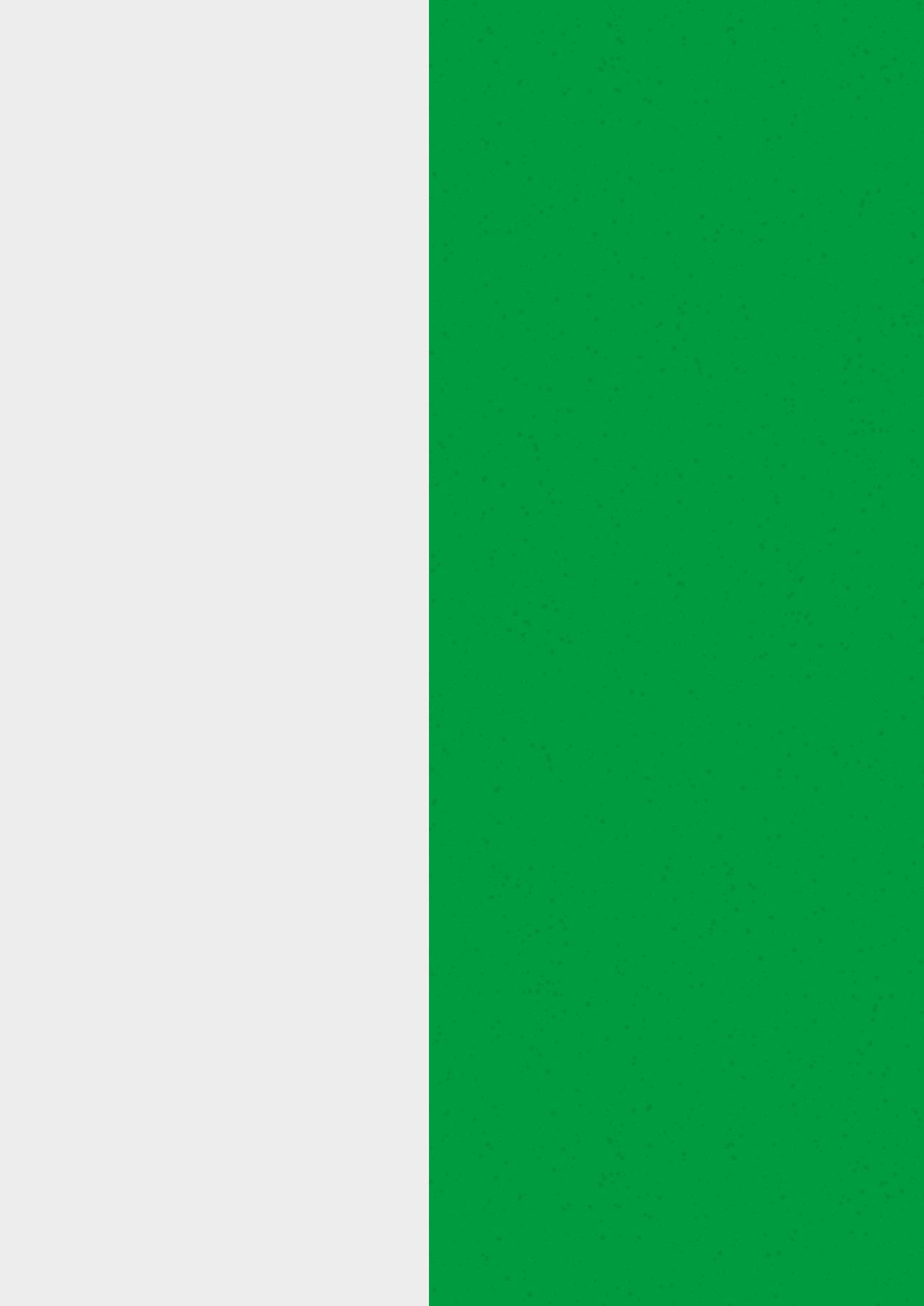
Región	2018			2019		
	VAB_ Agrario	VAB_ Total	%VAB Agric.	VAB_ Agrario	VAB_ Total	%VAB_ Agric.

Tipología: Regiones menos agrarias

Tumbes	522997	7110940	7,4 %	192286	2919599	6,6 %
Apurímac	191278	2752958	6,9 %	464332	7170478	6,5 %
Tacna	452383	7131314	6,3 %	511025	8737472	5,8 %
Arequipa	1800677	31506818	5,7 %	1763842	31404343	5,6 %
Cusco	1027938	21700735	4,7 %	1079877	22006880	4,9 %
Áncash	707244	20712339	3,4 %	712171	20059093	3,6 %
Lima	4438371	234445543	1,9 %	4568365	240498497	1,9 %
Moquegua	94000	8785457	1,1 %	100000	8416846	1,2 %

Elaboración propia.

* En este caso se ha respetado la escritura de los números tal como lo presenta el INEI.



El presente estudio tiene por objetivo evaluar los impactos de la crisis agroalimentaria global en la agricultura familiar peruana, así como las respuestas de política y posibles alternativas para enfrentarla, con una mirada desde las organizaciones agrarias y con una perspectiva de justicia fiscal, alimentaria y climática. El documento presenta una evaluación integral, cuantitativa y cualitativa, de la crisis y sus impactos en la agricultura familiar en un periodo de evaluación que va desde el 2019 hasta mediados del 2023, teniendo en cuenta los impactos del COVID-19, el encarecimiento de fertilizantes en el periodo 2021-2022 y los recientes eventos climáticos adversos para la agricultura en la campaña agrícola 2022-2023.



OXFAM

@oxfamenperu



peru.oxfam.org

ISBN: 978-612-48824-8-7



9 786124 882487