PROPUESTA DE POLÍTICA

CIES
consorcio de investigación
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas

Política para el impulso de la Pequeña Agricultura Familiar

Daniel De La Torre-Ugarte (CIUP)
Carlos Heros (CIUP)

Construyendo
diálogo democrático

Proyecto "Construyendo diálogo democrático"
El proyecto tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país a través de una mejor articulación entre el Congreso, el Ejecutivo, la sociedad civil, la cooperación internacional y otros actores clave, en el marco de los Consensos por el Perú aprobados por el Acuerdo Nacional.

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Calle Luis Mannarelli 1100, Magdalena del Mar, Lima, Perú
Contacto: prensa@cies.org.pe
www.cies.org.pe

Coordinación y supervisión editorial: Luz Gamarra Caballero y Kevin Tello
Diagramación: Agustín Portalatino
Corrección de estilo: Mabel Barreto

Depósito legal N° 2022-13059
Primera edición: Lima, diciembre de 2022

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y el National Endowment for Democracy (NED) no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Índice

Introducción..... 5

1. Antecedentes..... 7

2. Características de los mercados agrícolas..... 8

3. Características de la Pequeña Agricultura Familiar en el Perú..... 12

4. La población objetivo para una política agrícola inclusiva..... 16

5. Una política agrícola para la Pequeña Agricultura Familiar..... 18

6. Comentarios Finales..... 23

Referencias bibliográficas..... 24

Anexo 1. Lista de Cultivos considerados Transables..... 26

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) asocia a 48 instituciones peruanas dedicadas a la investigación y a la docencia en ciencias económicas, sociales y ambientales. Su actividad fundamental es la promoción de la investigación aplicada. Como institución de segundo piso, desarrolla la investigación mediante concursos en los que jurados independientes califican no solo la calidad académica, sino también la relevancia de los proyectos para las políticas públicas, así como el enfoque de género. El CIES favorece la investigación en redes, la participación de los usuarios, el enfoque interdisciplinario, la descentralización de las capacidades y la promoción de los jóvenes.

La misión del CIES es contribuir al desarrollo del Perú elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica, social y ambiental. Su propósito es fortalecer a la comunidad académica peruana para producir y diseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y la cooperación internacional.

Introducción

La agricultura es una actividad importante para la economía peruana: contribuye con el 5.6% del PBI (INEI, 2022) y genera un 27.5% del empleo (INEI, 2022). También representa el 15.6% de las exportaciones (BCRP, 2022). Asimismo, el sector agrícola es fundamental para la reducción de la incidencia de la pobreza, especialmente en el área rural (Norton, 2004).

Desde inicios de los noventa el Perú incorporó como uno de los elementos centrales de su programa de reformas económicas a la apertura comercial y a la promoción de la competitividad del sector exportador (Segura & García, 2006). En el año 2000 se promulgó la ley N° 27360 de Promoción del sector Agrario, que flexibilizó el régimen laboral y estableció beneficios tributarios. Todo esto resultó en una transformación de los sectores productivos y en especial en una transformación de la estructura del comercio exterior agrícola.

La agricultura vinculada a la exportación ha presentado un crecimiento importante en los últimos veinte años. Despegó a partir de 1998, lo que permitió que la generación de divisas del sector se multiplique por 13 veces al 2021, pasando de generar US $643 millones en el 2000 a US $8,809 millones en el 2021 (BCRP, 2022). Ciertamente se ha convertido en un subsector exitoso, que ha logrado dinamizar la actividad económica, genera miles empleos y trae importantes divisas al país (CIEN-ADEX, 2020).

Este éxito fue estimulado por intervenciones públicas significativas: mercados laborales, mercados de tierras, impuestos, comercio internacional, y desarrollo institucional para cumplir con los requerimientos sanitarios y fitosanitarios y así acceder a nuevos mercados. También se realizaron importantes inversiones en infraestructura de riego. Esto condujo a inversiones privadas duras (infraestructura de riego, procesamiento y almacenamiento) y blandas (coordinación de mercados, integración de cadenas productivas ambos para cumplir con normas de calidad e implementación de estándares de compradores). El resultado es un sector agroexportador caracterizado por productos agrícolas de alto valor, que requieren de productores de alta capacidad financiera, técnica y de gestión de negocios. Un beneficio adicional de la dinamización del sector agroexportador ha sido el beneficio de un comercio virtual de agua a favor del Perú. Es decir, la cantidad de agua requerida en la producción de los bienes de exportación es mucho mayor que la cantidad de agua que sería necesaria para la obtención de los productos agrícolas que importamos (De La Torre Ugarte y Heros, 2021a).

Es preciso tener en cuenta el tiempo de respuesta entre la implementación de las intervenciones públicas y el despegue de la agroexportación. Podemos tomar el año 2000, fecha de la promulgación de la Ley 27360

de Promoción del sector Agrario (LPA), como el punto de partida de la promoción de las exportaciones agrícolas del Perú. La LPA establecía beneficios tributarios y un sistema laboral flexible acorde a las necesidades de la agricultura. Para entonces ya se había consolidado el proceso de estabilización económica y el de reinserción del Perú a la economía global iniciado en 1990. Entre esa fecha y el año 2000 se instalan y consolidan las que serían luego las principales empresas agroexportadoras: Camposol, Agrícola Virú, Danper, Complejo Agroindustrial Beta, Gloria, Agrícola Cerro Prieto, Drokasa, El Pedregal, Macchu Picchu Foods, entre otras. Por otra parte, aunque el tratado de preferencias arancelarias con los Estados Unidos estaba vigente desde 1991, el proceso de consolidación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) se dinamiza entre los años 2008 y 2014. Todos estos elementos en su conjunto llevaron a un crecimiento sin precedentes de las exportaciones agrícolas del Perú, el cual tuvo un periodo de maduración de 8 a 10 años, lo cual nos indica lo relevante que es tener una visión de largo plazo cuando se busca una transformación y se apunta hacia la consolidación y el fortalecimiento productivo agrícola.

1 Antecedentes

La agricultura es una actividad importante para la economía peruana: contribuye con el 5.6%[1] del PBI (INEI, 2022) y genera un 27.5% del empleo (INEI, 2022). También representa el 15.6% de las exportaciones (BCRP, 2022). Asimismo, el sector agrícola es fundamental para la reducción de la incidencia de la pobreza, especialmente en el área rural (Norton, 2004).

Desde inicios de los noventa el Perú incorporó como uno de los elementos centrales de su programa de reformas económicas a la apertura comercial y a la promoción de la competitividad del sector exportador (Segura & García, 2006). En el año 2000 se promulgó la ley N° 27360 de Promoción del sector Agrario, que flexibilizó el régimen laboral y estableció beneficios tributarios. Todo esto resultó en una transformación de los sectores productivos y en especial en una transformación de la estructura del comercio exterior agrícola.

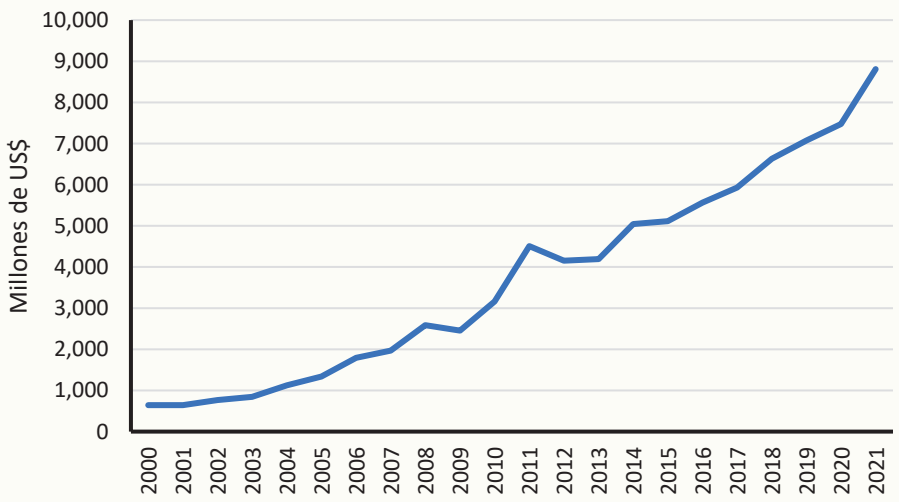
La agricultura vinculada a la exportación ha presentado un crecimiento importante en los últimos veinte años. Despegó a partir de 1998, lo que permitió que la generación de divisas del sector se multiplique por 13 veces al 2021, pasando de generar US $643 millones en el 2000 a US $8,809 millones en el 2021 (BCRP, 2022). Ciertamente se ha convertido en un subsector exitoso, que ha logrado dinamizar la actividad económica, genera miles empleos y trae importantes divisas al país (CIEN-ADEX, 2020).

Este éxito fue estimulado por intervenciones públicas significativas: mercados laborales, mercados de tierras, impuestos, comercio internacional, y desarrollo institucional para cumplir con los requerimientos sanitarios y fitosanitarios y así acceder a nuevos mercados. También se realizaron importantes inversiones en infraestructura de riego. Esto condujo a inversiones privadas duras (infraestructura de riego, procesamiento y almacenamiento) y blandas (coordinación de mercados, integración de cadenas productivas ambos para cumplir con normas de calidad e implementación de estándares de compradores). El resultado es un sector agroexportador caracterizado por productos agrícolas de alto valor, que requieren de productores de alta capacidad financiera, técnica y de gestión de negocios. Un beneficio adicional de la dinamización del sector agroexportador ha sido el beneficio de un comercio virtual de agua a favor del Perú. Es decir, la cantidad de agua requerida en la producción de los bienes de exportación es mucho menor que la cantidad de agua que sería necesaria para la obtención de los productos agrícolas que importamos (De La Torre Ugarte y Heros, 2021a).

Es preciso tener en cuenta el tiempo de respuesta entre la implementación de las intervenciones públicas y el despegue de la agroexportación. Podemos tomar el año 2000, fecha de la promulgación de la Ley 27360 de Promoción del sector Agrario (LPA), como el punto de partida de la promoción de las exportaciones agrícolas del Perú. La LPA establecía beneficios tributarios y un sistema laboral flexible acorde a las necesidades de la agricultura. Para entonces ya se había consolidado el proceso de estabilización económica y el de reinserción del Perú a la economía global iniciado en 1990. Entre esa fecha y el año 2000 se instalan y consolidan las que serían luego las principales empresas agroexportadoras: Camposol, Agrícola Virú, Danper, Complejo Agroindustrial Beta, Gloria, Agrícola Cerro Prieto, Drokasa, El Pedregal, Macchu Picchu Foods, entre otras. Por otra parte, aunque el tratado de preferencias arancelarias con los Estados Unidos estaba vigente desde 1991, el proceso de consolidación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) se dinamiza entre los años 2008 y 2014. Todos estos elementos en su conjunto llevaron a un crecimiento sin precedentes de las exportaciones agrícolas del Perú, el cual tuvo un periodo de maduración de 8 a 10 años, lo cual nos indica lo relevante que es tener una visión de largo plazo cuando se busca una transformación y se apunta hacia la consolidación y el fortalecimiento productivo agrícola.

[1] El PBI reportado por INEI está compuesto por Agricultura, ganadería, caza y silvicultura

Gráfico 1. Evolución de las Exportaciones Agrícolas

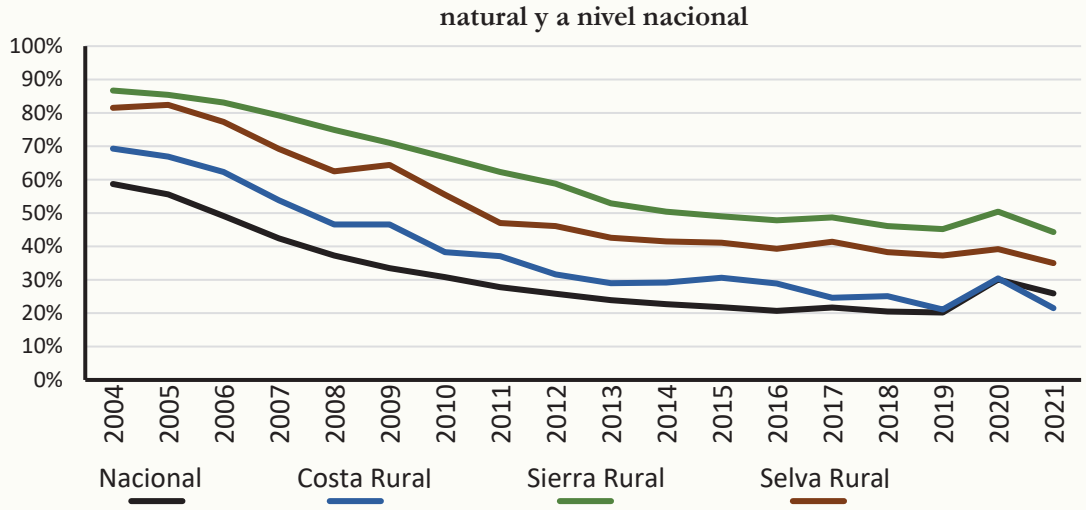


Fuente: BCRP (2022).

El dinamismo de la agricultura exportadora no ha logrado llegar a todos los productores agrícolas, sino que se ha concentrado en aquellos que cuentan con un mayor capital para invertir y gestionar recursos en productos que requieren de alta tecnología y capital de trabajo, así como en productos de alto valor. El reto entonces es dinamizar todo el sector agrícola, especialmente el de la agricultura familiar, para reducir los niveles de pobreza rural y fomentar el desarrollo económico rural en forma sostenible.

Sin embargo, es importante mencionar que el índice de pobreza rural, el más estrechamente vinculado a la actividad agrícola, mostró un descenso importante desde el año 2004 en las tres regiones (ver Gráfico 2). La costa rural revierte el incremento generado en la pandemia y alcanza una incidencia de pobreza menor que la incidencia nacional en el 2021. También destaca el hecho de que la sierra y selva rurales alcanzan su menor nivel de incidencia de pobreza en el 2021. Por otro lado, es resaltante cómo, mientras que la incidencia de pobreza nacional se redujo en 4.2% entre el 2020 y 2021, la reducción en la costa y sierra rurales fue de 8.9% y 6.1% respectivamente, mientras que en el caso de la selva se mantuvo una reducción similar de 4.2%. El caso de la selva llama la atención: mientras que el incremento de la incidencia de pobreza producto de la pandemia fue de 1.9%, la reducción al 2021 ha sido de 4.2%. Esta reducción en la incidencia de pobreza podría estar vinculada a un incremento en la superficie agrícola producto de la deforestación de la Amazonía, que alcanzó un nivel de 200 mil hectáreas en el año 2020.

Gráfico 2. Evolución del Índice de Pobreza en el Área Rural por región natural y a nivel nacional



Fuente: INEI (2021)

2 Características de los mercados agrícolas

a. La oferta y demanda agrícolas

El diseño de una política agrícola sostenible pasa por dos elementos claves. El primero es la compresión del funcionamiento económico de la agricultura y el segundo, el conocimiento de la población objetivo sobre la cual se quiere impactar. La intersección de ambos elementos debe proveer una base sólida para establecer los objetivos y metas de la política y alinear las expectativas de los tomadores de decisiones de política y de la población sobre la cual se interviene, así también como para identificar los mecanismos que se implementarían para el logro de los objetivos.

Respecto al funcionamiento económico es preciso reconocer las características generales que priman en los mercados agrícolas. Comencemos por considerar qué hace que la oferta agrícola crezca. Los aumentos de rendimiento son la principal fuente de crecimiento en la oferta de cultivos (desplazamientos hacia la derecha de la curva de oferta). La inversión pública y/o privada que puede expandir continuamente la capacidad productiva de la agricultura es, por supuesto, algo bueno. Sin embargo, la utilización total de la capacidad productiva en expansión, independientemente de las condiciones de la demanda, es un problema. Individualmente, los agricultores no tienen la capacidad de influir en sus precios e ingresos ajustando la producción de la agricultura en el corto plazo o la capacidad del sector a largo plazo. Mas aún para un productor agrícola la forma de revertir los impactos de precios bajos es incrementando la producción.

Los productores agrícolas no pueden saber cuál será el clima o el nivel de precipitaciones durante el desarrollo de sus cultivos en sus campos, en otras partes del Perú o del mundo. Tampoco es posible saber o determinar cuáles serían los impactos de cambios en las condiciones climáticas sobre el rendimiento de los cultivos, así como sobre los precios y los costos de producción, por lo que no más que una expectativa o seguimiento del comportamiento del mercado, por lo que generalmente, así como presentan una expectativa de cobertura de sus costos variables, deciden plantar toda la superficie agrícola de la disponen durante todo el tiempo que sea posible y se mantienen a la expectativa de un precio rentable para cuando llegue el momento de comercializar su cosecha. Los agricultores tienden a mantener toda su tierra de cultivo en producción de una temporada a la siguiente. Por lo tanto, la producción agrícola total declina con muy poca frecuencia, incluso cuando los precios bajan bruscamente. Incluso los productores pueden migrar entre cultivos, en un intento de aumentar sus ingresos netos, esto a partir del hecho de que logran ocupar todo su espacio productivo. Esta conducta de los productores con respecto a la decisión de la cantidad de productos que ofrecen y los precios de sus productos es lo que los economistas denominan una baja elasticidad precio de la oferta total de cultivos agrícolas.

De la misma manera, si el incremento de la oferta es positivo por sí mismo, entonces ¿qué pasa con la demanda agrícola, específicamente con la demanda interna? ¿Responde la demanda a los cambios en el precio? Más específicamente, ¿los precios más bajos estimulan la demanda lo suficiente como para absorber el aumento de la producción de productos agrícolas?

La demanda interna de cultivos crece constantemente a medida que aumenta la población. Además de la población el otro factor de cambio importante de la demanda interna es el ingreso per cápita. Sin embargo, la demanda de alimentos a nivel individual varía muy poco con el aumento de los ingresos, se limita a la satisfacción de un requerimiento calórico especifico, y aunque pueda cambiar el patrón de consumo, este requerimiento tendría un nivel recurrente. Es decir, las personas compran más productos y servicios de alimentación y una combinación diferente de alimentos a medida que sus ingresos aumentan, pero el consumo total de alimentos no aumenta proporcionalmente con los cambios en los ingresos. La demanda de alimentos funciona de la misma manera, pero es una demanda derivada en lugar de una demanda directa.

Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones, en el caso de un país pequeño como el Perú, depende de la competitividad del producto y la ventana de producción que ofrece frente a otros países productores, en base a su ubicación geográfica y características climáticas. Pero en términos generales la demanda mundial tiene la misma característica inelástica al precio y al ingreso.

En resumen, por el lado del consumo, una vez que se alcanzan los niveles nutricionales básicos, los consumidores no responden a las caídas de precios aumentando el consumo general de alimentos, como sería el caso, por ejemplo, de los automóviles. En este ejemplo, el precio de los automóviles se

reduce significativamente, el exceso de oferta de vehículos se ve liquidado rápidamente y los precios se recuperan. En el caso de los alimentos es literalmente imposible que los consumidores incrementen su consumo de alimentos como respuesta a la caída de los precios, debido al exceso de oferta, hasta un punto que permita que el precio de los alimentos se recupere. Los economistas llaman a esto la baja elasticidad precio de la demanda.

Los libros de texto de economía asumen una sólida respuesta al precio por parte de los productores o consumidores: los precios bajos inducirían a los consumidores a comer más cuando los precios son bajos y menos cuando los precios son altos. Pero esa no es la forma en que realmente funciona este tema. Respecto a los alimentos, esta respuesta al cambio en los precios sería bastante limitada. Como humanos consumimos aproximadamente la misma cantidad de calorías cada día, ya sea que los precios de los alimentos sean altos o bajos. Puede que los consumidores podamos postergar la renovación de bienes, por ejemplo, conducir automóvil durante uno o dos años más que su vida útil, o dejar de consumir un bien por un incremento de su precio, pero siempre vamos a hacer lo posible por alimentarnos a nosotros mismos y a nuestros hijos o a nuestra familia.

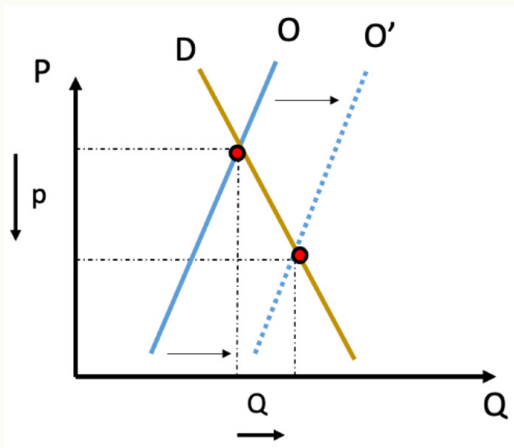
Si hubiera una respuesta suficiente de los precios, ya sea del lado de la demanda o del lado de la oferta, entonces la agricultura podría hacer las correcciones de manera oportuna. El reconocer las características de respuesta a los precios de los productos agrícolas y los productos agrícolas con valor agregado es un punto de partida indispensable para implementar políticas gubernamentales sensatas, que permitan generar oportunidades para los y las productoras agrícolas.

b. Los Bienes agrícolas transables y no-transables

Los bienes agrícolas no transables son aquellos que sólo pueden consumirse en la economía en que se producen. En gran medida están caracterizados por los altos costos de transporte y por ser perecibles, es decir, para el caso de los alimentos, una corta vida entre la cosecha y el consumo final. Los precios de estos bienes suelen estar determinados por las condiciones de oferta y demanda doméstica.

Si tenemos en cuenta lo expuesto anteriormente, la inelasticidad de la oferta y la demanda que los caracteriza, implica que la mayor proporción del ajuste será vía precio e ingresos y por factores principalmente de oferta. Es decir, años de bajas cosechas por efectos meteorológicos o por la presencia de pestes, significará precios altos y mayores ingresos para los agricultores que tengan una cosecha disponible para su comercialización. Es muy probable que quienes han sido afectados por los fenómenos meteorológicos o plagas experimenten serias pérdidas. Por otro lado, años de expansión de la oferta, por buenas condiciones meteorológicas o por mejoras generalizadas en la productividad, darán como resultado precios menores por el exceso de oferta y esto se plasmará en menores ingresos para los productores.

Gráfico 3. Dinámica de los Bienes No-Transables



Elaboración propia.

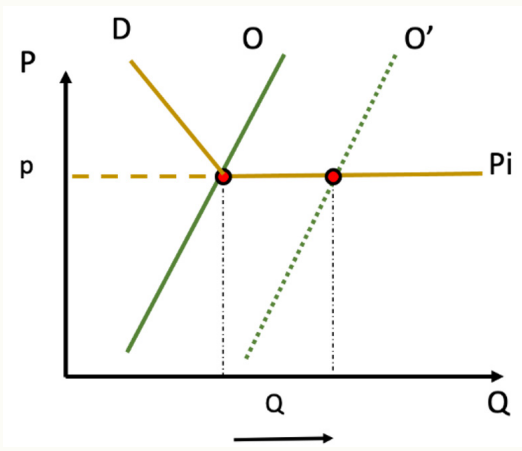
Por otro lado, tenemos los bienes agrícolas transables, que son aquellos que pueden ser comercializados internacionalmente. Es decir, los déficits de oferta pueden ser cubiertos por importaciones, mientras que las exportaciones se convierten en el mecanismo para dar salida a los superávits de oferta o para incrementar los ingresos llevando productos sin mercado local a mercados internacionales de alto valor. Para el Perú, siendo un país con bajo desarrollo para la gran mayoría de bienes transables, los precios de

estos productos están determinados por el mercado internacional y las variaciones en la oferta local no influirían considerablemente en el precio del mercado internacional. La participación de la producción local en el mercado está directamente vinculada a la competitividad del producto frente a otros países, la ventana de comercialización por efectos de la ubicación hemisférica y las condiciones climáticas. En este caso los incrementos en la productividad local de los bienes transables mejoran las condiciones de competencia frente a las importaciones para abastecer el mercado doméstico (por ejemplo, maíz amarillo duro) y mejora las condiciones para competir en otros mercados (por ejemplo, café).

Los bienes transables, cuyo comportamiento de mercado está representado en el Gráfico 3, por un lado, ofrecen la oportunidad de que las mejoras en la productividad y la calidad del producto, puedan traducirse en un incremento de los ingresos al trasladar el incremento de producción a un mercado internacional con una demanda totalmente elástica, o infinita para el caso de un país como Perú. La desventaja de los bienes transables es que las perturbaciones en el mercado internacional se van a trasladar al mercado interno.

Hay que tener en cuenta que en mercados como el de la palta, arándanos, espárragos y otros el Perú se ha convertido en un productor significativo en el mercado mundial por lo que eventualmente podemos encontrarnos en un umbral en el que incrementos sustantivos en la producción local de estos productos pueden también verse reflejados en una caída de los precios internacionales.

Gráfico 4. Dinámica de los Bienes Transables



Elaboración propia.

Es importante recalcar que la línea divisoria entre bienes no transables y transables, principalmente marcada por los costos de transporte y la característica de perecibilidad del producto no es una barrera infranqueable y con las inversiones en sistemas logísticos, plantones o semillas certificadas, y/o transformación del producto esas barreras se pueden flexibilizar. Tal es el caso de las frutas y hortalizas que hoy son las estrellas de la agroexportación en el Perú.

Por otro lado, debemos destacar que la diversidad geográfica, climática y biológica que se presenta en las distintas regiones del país ofrece la gran oportunidad para que la agroexportación se convierta en un motor de crecimiento que permita una mayor inclusión social y que se desarrolle con sostenibilidad ambiental. El desafío que se debe asumir ahora es el escalamiento de las oportunidades que ofrece la agroexportación a un mayor número de productores y productos, para que esto permita una ampliación y sofisticación de la oferta de cultivos, permitiendo la transición de bienes no transables a transables. Asimismo, debemos construir una visión que nos lleve a aprovechar el mercado de biodiversidad que a partir de la pandemia viene en importante crecimiento en lugar de caer en el recurrente error de centrar los esfuerzos en desarrollar grandes extensiones en cultivos altamente intensivos en áreas para los cuales nuestra configuración geográfica posiblemente no sea la más adecuada.

3 Características de la Pequeña Agricultura Familiar en el Perú

La diversidad geográfica, climática y biológica del país, está acompañada por realidades muy heterogéneas entre productores. Sin embargo, todos ellos enfrentan retos comunes en tres frentes: i) en lo económico, mejoras sustanciales de los ingresos basados en incremento de la productividad y la adecuación de sus productos a las mayores exigencias en los mercados internacionales; ii) en lo social, la necesidad de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida, iii) en lo ambiental, asegurar la sostenibilidad hídrica y de otros recursos naturales (suelos, bosques, biodiversidad).

En este contexto la Pequeña Agricultura Familiar (PAF) está definida como aquellas unidades agropecuarias que cumplen con las siguientes características: (i) son dirigidas por una persona natural; (ii) tienen una extensión estandarizada de hasta el equivalente a 10 Hectáreas de Riego de la Costa, y (iii) la unidad no emplea a más de un trabajador permanente (Maletta, 2017). En base a esta tipología los pequeños agricultores familiares conforman unas 2.19 millones de unidades agropecuarias (UA) (Maletta, 2017).

La tabla 1 nos muestra que la región con mayor número de Unidades Agropecuarias es la selva, así también que las Unidades Agropecuarias clasificadas como Pequeña Agricultura Familiar representa el 97.2% del total, y que la región sierra y selva representan en conjunto el 84.2% del total. Dentro de la estructura del sector agrícola peruano la Pequeña Agricultura Familiar (PAF) es la dominante en términos de unidades productivas y superficie cosechada. El gran reto de esta situación es que los ingresos de estos productores de mejorar sustancialmente para lograr un crecimiento inclusivo y reducir significativamente la pobreza rural.

Tabla 1. Número de Unidades Agropecuarias por región y por clasificación

Clasificación	Costa	Sierra	Selva	Total
Pequeña Agricultura Familiar (PAF)	327,065	1,368,789	433,869	**2,129,723**
NO PAF	20,146	25,374	15,455	**60,975**
Total	**347,211**	**1,394,163**	**449,324**	**2,190,698**

Fuente: IV CENAGRO 2012, Maletta (2017). Elaboración propia.

La tabla 2 nos muestra que el 42.5% de los productores presenta una orientación predominantemente agrícola, por otra parte, el 44.5% de los productores se encuentran en la categoría de productores de subsistencia.

Tabla 2. Número de Unidades Agropecuarias por orientación productiva y por tamaño de productor

Clasificación	Pecuaria	Mixta	Agrícola	Total
De infrasubsis-tencia	115,140	121,957	377,872	**614,969**
De subsistencia	296,391	324,852	354,566	**975,809**
Intermedias	141,770	152,694	131,628	**426,092**
Excedentarias	39,911	33,097	39,845	**112,853**
No PAF	18,645	15,967	26,363	**60,975**
Total	**611,857**	**648,567**	**930,274**	**2,190,698**

Fuente: IV CENAGRO 2012, Maletta (2017). Elaboración propia.

Las tablas 3 y 4 nos indican la composición en unidades agropecuarias y en superficie cosechada la importancia de cada una de las categorías de la PAF. Específicamente la tabla 4 nos presenta con la participación de cada categoría en cuanto a número y superficie. De allí podemos concluir que la categoría de PAF más numerosa y con mayor superficie cosechada es la de subsistencia con 44.5% y 24.0% de las unidades agropecuarias y de superficie cosechadas respectivamente.

Tabla 3. Número de Unidades Agropecuarias y Superficie según Categoría

Clasificación	Área (Ha)	UA
De infrasubsistencia	182,772	614,969
De subsistencia	965,232	975,809
Intermedias	901,338	426,092
Excedentarias	469,195	112,853
No PAF	1,501,931	60,975
Total general	**4,020,467**	**2,190,698**

Fuente: IV CENAGRO (2012), Maletta (2017). Elaboración propia.

Tabla 4. Distribución Porcentual de Unidades Agropecuarias y Superficie por Categoría

Clasificación	Área (%)	UA (%)
De infrasubsistencia	4.5%	28.1%
De subsistencia	24.0%	44.5%
Intermedias	22.4%	19.5%
Excedentarias	11.7%	5.2%
No PAF	37.4%	2.8%
Total	**100%**	**100.0%**

Fuente: IV CENAGRO (2012), Maletta (2017). Elaboración propia.

Por otra parte, la tabla 5 nos presenta el tamaño promedio de las categorías de la PAF según región natural. De esa información podemos concluir que el tamaño promedio tanto para las categorías de infra-subsistencia, como para las de subsistencia en la costa y sierra es menor a una hectárea estandarizada a una hectárea de riego de la costa (HRC). En la región Selva el tamaño en las de infra subsistencia es también menor a una hectárea, aunque en el caso de las de subsistencia llega a las 2.08 hectáreas en promedio.

Tabla 5. Tamaño Promedio en HRC de las Unidades Agropecuarias PAF

Clasificación	Costa	Sierra	Selva
De infrasubsistencia	0.15	0.20	0.65
De subsistencia	0.63	0.58	2.08
Intermedias	1.86	1.32	5.12
Excedentarias	4.05	2.65	10.35

Fuente: IV CENAGRO (2012), Maletta (2017). Elaboración propia.

En cuanto al nivel tecnológico Maletta (2017) utilizó las variables del CENAGRO 2012, que indicaban la existencia o utilización de infraestructura, equipos o aplicación de insumos "modernos". Por ejemplo, la existencia de riego, el uso de tractores, de semilla certificada, insecticidas químicos o biológicos, herbicidas, fungicidas etc. Por el lado pecuario consideró la existencia de animales de raza seleccionada, la aplicación de vacunas, el uso de alimentos balanceados, entre otros. En base a esta información construyó un índice estandarizado con media igual o cero y desviación estándar igual a 1. Niveles menores a 1 indican un muy bajo nivel tecnológico, mientras que valores superiores a 3 indican un nivel tecnológico alto.

Tabla 6. Categoría de la PAF según nivel tecnológico (fincas)

Índice de nivel tecnológico	Categoría de la pequeña agricultura familiar				Total
	De infra-subsis-tencia	De sub-sistencia	Inter-medias	Exceden-tarias	
0 a <0.5	382,239	396,882	95,552	12,848	887,521
0.5 a <1	137,297	307,255	128,596	25,501	598,649
1 a <2	89,614	239,625	162,855	52,280	544,374
2 a <3	5,222	28,307	34,073	18,821	86,423
3 o más	597	3,740	5,016	3,403	12,756
Total	614,969	975,809	426,092	112,853	2,129,723

Fuente: IV CENAGRO 2012, Maletta (2017). Elaboración propia.

Tabla 7. Nivel tecnológico de la PAF:
(% de fincas por nivel tecnológico según categoría)

Índice de nivel tecnológico	Categoría de la pequeña agricultura familiar				Total
	De infrasubsistencia	De subsistencia	Intermedias	Excedentarias	
0 a <0.5	62.2%	40.7%	22.4%	11.4%	41.7%
0.5 a <1	22.3%	31.5%	30.2%	22.6%	28.1%
1 a <2	14.6%	24.6%	38.2%	46.3%	25.6%
2 a <3	0.8%	2.9%	8.0%	16.7%	4.1%
3 o más	0.1%	0.4%	1.2%	3.0%	0.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: IV CENAGRO (2012), Maletta (2017).

De la lectura de los cuadros anteriores se puede concluir que las unidades de infra subsistencia y de subsistencia están caracterizadas por un nivel tecnológico muy bajo, mientras que las intermedias y excedentarias se caracterizan por tener niveles tecnológicos mayores, sin que los niveles mayores (3 o más) tengan una presencia significativa.

El eje central del enfoque a la política agrícola que se está utilizando parte de las diferencias entre los cultivos o bienes alimentarios transables y los no transables. Esta caracterización de la PAF no estaría completa sino incorporamos la importancia de esa dimensión, inclusive a nivel regional.

Tabla 8. Superficie cosechada por categoría PAF y tipo de bien
(hectáreas)

Clasificación	Transables	No Transables	Pastos	Total	% Transables
De infrasubsistencia	95,244	86,737	791	182,772	52.34%
De subsistencia	540,848	410,755	13,629	965,232	56.84%
Intermedias	460,484	393,274	47,580	901,338	53.94%
Excedentarias	198,603	200,329	70,263	469,195	49.78%
No PAF	623,528	480,403	398,001	1,501,931	56.48%
Total general	**1,918,706**	**1,571,498**	**530,263**	**4,020,467**	54.97%

Fuente: Elaboración propia en base a IV CENAGRO (2012) y Maletta (2017).

La Tabla 8 indica el área sembrada con cultivos transables y no transables. Como transables se han incluido los cultivos de exportación, aquellos con potencial exportable (ver Anexo 1), y los que compiten directamente con las importaciones (arroz, maíz amarillo duro, caña de azúcar). Todos los demás cultivos han sido considerados como no transables. Adicionalmente se presenta una columna con el área sembrada en pastos y forraje que está dedicada principalmente a la atención de ganado. Finalmente, en la última columna se presenta el porcentaje del área en cultivos transables, pero solamente considerando la superficie en cultivos, es decir excluyendo los pastos.

La información de la tabla 8 nos permite observar que existe un balance entre la superficie sembrada en cultivos transables y no transables, a lo largo de las 4 categorías de PAF e inclusive las No PAF. Es preciso subrayar que estamos hablando de hectáreas y no de valor bruto o ingreso neto, variables que no son parte del CENAGRO. Es preciso subrayar la importancia de considerar la superficie cosechada pues a partir de ella, y obviamente de los rendimientos que determina la oferta y por ende el impacto en los precios.

Sin embargo, este balance que se observa nivel agregado, es decir a nivel nacional, se desvanece cuando se desagrega a nivel de región natural. Tal como presenta la tabla 9, un cierto balance entre cultivos transables y no transables se mantiene en las categorías PAF de la costa. En la PAF de la sierra hay una predominancia de la superficie cosechada en cultivos no transables, mientras que en la

selva la superficie cosechada en productos transables es la que predomina. El análisis de esta información nos permite realizar varias observaciones importantes. En primer lugar, en todas las categorías PAF existen áreas cosechadas con ambas categorías de productos. Ciertamente si procedemos a niveles mayores de desagregación e inclusive a PAF individuales, se van a encontrar proporciones distintas, pero con una alta probabilidad sobre el área cosechada, y por ende sembrada, en una PAF que contiene un portafolio que incluye cultivos transables y no transables. En segundo lugar, la región de la sierra es la que presenta una mayor proporción de superficie en cultivos no transables, lo cual indica que es el área cuyos precios son más vulnerables a cambios en la producción doméstica, ya que los excesos de producción van a ser absorbidos en una mayor parte por caída en los precios, mientras que déficits productivos se van a reflejar más que proporcionalmente en un incremento de precios. Una tercera observación es que las PAF de infra-subsistencia y subsistencia contribuyen con el 32% de la superficie cosechada en cultivos no transables, quizás un porcentaje menor en cuanto a producción, en vista de sus menores rendimientos. Esto significa que, aunque su contribución a la oferta alimentaria del país puede no ser la dominante, esas dos categorías de PAF agrupan al 72.1% de las unidades agropecuarias, y que para cerca de un millón y medio de hogares su producción agrícola es un elemento importante de su seguridad alimentaria. En cuarto lugar, a nivel nacional el 55% de la superficie cosechada está en cultivos transables, los que en teoría tienen el potencial de enfrentar una demanda infinita por los cultivos que producen, lo cual significa una gran oportunidad de crecimiento. Finalmente, y no por eso menos importante, la redistribución de hectareaje sembrado en cultivos no transables hacia transables ofrece la oportunidad de atenuar el efecto depresivo en los precios e ingresos de los agricultores que tienen los efectos de buenas cosechas o incrementos de productividad en los mercados de los productos no transables.

Tabla 9. Superficie cosechada por región natural, categoría PAF y tipo de bien (hectáreas)

	Clasificación	Transables	No Transables	Pastos	Total	% Transables
Costa	De infrasubsistencia	4,847	4,417	82	9,346	52.32%
	De subsistencia	44,560	38,563	1,155	84,278	53.61%
	Intermedias	98,137	73,590	2,579	174,307	57.15%
	Excedentarias	81,582	67,299	1,983	150,864	54.80%
	No PAF	340,544	134,251	48,761	523,556	71.72%
	Total general	569,670	318,120	54,561	942,351	
	Clasificación	Transables	No Transables	Pastos	Total	% Transables
Sierra	De infrasubsistencia	30,239	55,364	250	85,854	35.32%
	De subsistencia	113,403	243,214	2,891	359,509	31.80%
	Intermedias	89,464	242,707	7,455	339,626	26.93%
	Excedentarias	27,210	104,629	7,889	139,727	20.64%
	No PAF	185,780	286,945	107,750	580,475	39.30%
	Total general	446,097	932,858	126,235	1,505,190	
	Clasificación	Transables	No Transables	Pastos	Total	% Transables
Selva	De infrasubsistencia	60,158	26,956	459	87,572	69.06%
	De subsistencia	382,885	128,978	9,582	521,445	74.80%
	Intermedias	272,882	76,977	37,546	387,405	78.00%
	Excedentarias	89,810	28,402	60,391	178,603	75.97%
	No PAF	97,203	59,207	241,490	397,900	62.15%
	Total general	902,939	320,519	349,468	1,572,926	

Fuente: Elaboración propia en base a IV CENAGRO (2012) y Maletta (2017).

4 La población objetivo para una política agrícola inclusiva

Si se toma en cuenta la estructura de la agricultura familiar que hemos presentado de acuerdo con el CENAGRO del 2012, es posible concluir que difícilmente las PAF consideradas de infra-subsistencia y de subsistencia tengan los recursos suficientes para que la actividad agrícola de por sí pueda constituirse en el motor para sacarles de la pobreza. No sólo el tamaño, sino también la dotación tecnológica y la cartera de cultivos que desarrollan son limitantes claves para que la actividad agrícola pueda generar los recursos suficientes para llevar al hogar a niveles de ingreso por encima del nivel de pobreza y generar una capacidad de ahorro importante. Es una imposibilidad que hogares dependientes de unidades agropecuarias muy pequeñas, PAF y con condiciones agroclimáticas desfavorables, puedan escapar de la pobreza sembrando alimentos básicos, por lo que existe la necesidad de encontrar actividades económicas que generen mayor ingreso (Banco Mundial, 2014).

Esto significa que para 1'590,778 Unidades Agropecuarias de la Pequeña Agricultura Familiar (el 74.7% de las PAFs) una intervención de política agrícola, aunque necesaria, no es suficiente para sacarlas de la pobreza. Es necesaria en la medida que su dotación de activos agrícolas juega un rol importante en contribuir o asegurar el abastecimiento alimentario de los hogares. Pero no es suficiente para salir de la pobreza pues la Unidad Agropecuaria difícilmente podrá obtener de la explotación de la tierra los recursos necesarios para ello. La participación en asociaciones, cooperativas u otras formas de consolidación de esfuerzos, puede ofrecer una vía para mejorar sus ingresos, pero difícilmente serán suficientes para lograr superar definitivamente el nivel de pobreza. Para estos 1´590,778 hogares que conforman estas Unidades Agropecuarias es necesario diseñar e implementar intervenciones multidimensionales y multisectoriales, que contribuyan a generar oportunidades para el desarrollo de actividades más allá de la agricultura y al mismo tiempo dotarlos del capital humano, físico y financiero para poder participar exitosamente de esas actividades económicas.

Por otro lado, las 538,945 Unidades Agropecuarias (UAs), que pertenecen a las categorías intermedias y excedentarias sí están en condiciones de generar los ingresos y excedentes necesarios para salir de la pobreza. A estas UAs las podemos denominar nuestra población objetivo. Sin embargo, es preciso reforzar el concepto según el cual los efectos del desarrollo de estas UAs ofrecen la oportunidad de dinamizar gran parte de la agricultura familiar.

En la población objetivo se puede observar que:

- El 63.4% no usa ningún tipo de fertilizantes en sus cultivos
- El 82.8% de productores no ha recibido capacitación productiva,
- El 85.5% de productores no cuentan con acceso al mercado financiero
- El 80.4% ni usan semillas ni plantones mejorados
- El 67.1% no usa ningún tipo de maquinaria para sus actividades.

Estos números nos muestran un importante espacio de mejora que se presenta en este grupo de productores. Si lo vemos con mayor profundidad también se podría considerar que reflejan la ausencia de la oferta de servicios agrícolas, técnicos y de producción que los productores requieren. A continuación, se presentan características relevantes para conocer con más detalle al grupo de interés:

- El promedio de edad en el grupo de productores es de 49 años.

- El 77.7% de los productores tiene estudios escolares incompletos, el 14.9% tiene secundaria completa, el 4.5% presenta estudios superiores incompletos, y el 6% presenta estudios superiores completos.
- El 62.1% tiene como lengua materna el español, el 33.3% el quechua y el 4.6% otra lengua nativa y el 89.4% sabe leer y escribir.
- El 68.9% no pertenece a ninguna asociación, comité o cooperativa de productores. Sin embargo, cabe destacar que para el caso de la sierra esta no pertenencia asociativa se da para el 78.9% y para la selva es 79.3%.
- El 96.4% no cuenta con acceso a internet en casa.
- El 36.4% durante el año deja de trabajar en su unidad agropecuaria para conseguir otro trabajo.

Barreras por superar en la pequeña agricultura familiar

La gran heterogeneidad del territorio dificulta la conexión entre miles de localidades donde se desarrolla la actividad agrícola y las ciudades o zonas urbanas. Esto se traduce en que muchos productores, principalmente en la sierra y selva, se encuentran diseminados a lo largo de un territorio que en muchos casos dificulta la coordinación entre ellos y el mercado de insumos y productos, por el difícil acceso. Esta situación impone limitaciones importantes en las oportunidades de los pequeños productores, tales como:

- Los productores no logran acceder a insumos ni servicios agrícolas que requieren principalmente porque el costo de transacción de realizar estas compras y/o de brindar estos servicios es alto (tanto por consumo de tiempo como por el costo de transporte y fletes). Adicionalmente, las altas tasas de interés que asumirían si recurrieran al financiamiento para el desarrollo de su actividad imposibilita su acceso al crédito. No obstante, estas altas tasas son, en gran medida, consecuencia de los altos costos de operación y monitoreo de estos créditos para las entidades microfinancieras.
- La construcción de capital humano que permita modernizar sus procesos productivos en muchos casos implica una decisión entre quedarse en el sector rural o migrar hacia la ciudad. Esto se debe principalmente a dos motivos: el costo de los traslados de ir a capacitarse es muy alto y/o el acceso a estas capacitaciones desde su lugar de residencia habitual no es posible, ya sea porque no hay asistencia técnica disponible en su localidad o porque no tienen acceso a internet para hacerlo virtualmente.
- El alto costo de transacción también compromete a las operaciones de comercio y esto repercute en el acceso al mercado y en el precio que los productores logran obtener por sus productos. Lamentablemente muchos de estos productores no reciben el valor generado por su trabajo porque no tienen la capacidad de trasladar sus productos hacia grandes puntos de acopio o de venta en las ciudades y por ello venden sus productos a intermediarios, quienes obtienen un importante margen de ganancia con la compra y venta de estos productos. Esta situación también es considerada como una falla de mercado pues en muchos casos los productores solo tienen un posible comprador para sus productos (un monopsonio) y no cuenta con poder de negociación, terminando por aceptar precios que inclusive pudieran estar por debajo de sus costos de producción.

Esta situación genera fallas en el mercado agrícola para la entrada a los servicios productivos y al mercado de los bienes que

producen. Miles de productores ven limitada su productividad debido a que para lograr incrementarla necesitarían estos insumos y servicios. Esta falla se genera por la barrera de entrada que significa para los productores el tener que asumir los altos costos de transacción para lograr un nivel eficiente de producción. Por ello, la provisión de alimentos y de producción agrícola se encuentra por debajo de su potencial. De la misma manera nuestra cartera de exportación no logra desarrollarse plenamente, quedando fuera muchos productos biodiversos con potencial de exportación y se obtienen rendimientos menores a los que potencialmente se podría alcanzar con un paquete tecnológico completo.

En el caso de la Amazonía la pobreza en la pequeña agricultura llegaría a tener efectos como la depredación del bosque húmedo tropical: se estima que entre 2009 y 2018 se deforestó anualmente un promedio de 150 mil hectáreas de bosque primario (Geobosques, 2020). La primera causa de la deforestación entonces es la agricultura, aunque esta deforestación no implica una expansión de la frontera agrícola, sino que es el reemplazo de capital natural por capital natural por ausencia de capital financiero. El pequeño agricultor busca nuevas tierras cuando las tierras que trabaja pierden su productividad ya que no cuenta con los recursos para la gestión de suelos ni para el uso de insumos en sus cultivos. En otras palabras se deforesta por la ausencia de otra alternativa (Dourojeanni, 1987). Se ha estimado que en la Amazonía se deforestan casi cuatro hectáreas para lograr una nueva hectárea de producción (Dourojeanni, 1987), es decir, el 80% de la deforestación ocurriría por la reposición de campos de cultivo. Esta destrucción de la Amazonía tiene importantes consecuencias para todos los peruanos ya que al depredar el bosque se altera el ciclo hídrico del agua y como consecuencia de ello se podría alterar la configuración de alguna cuenca hidrográfica, generando así un gran problema de stress hídrico además de los grandes niveles de emisión de gases de efecto invernadero por el cambio de uso de suelo. Y además se produce una gran pérdida de biodiversidad por destrucción de múltiples ecosistemas ricos en flora y fauna.

5 Una política agrícola para la Pequeña Agricultura Familiar

En vista de la información presentada se puede concluir que cerca de un millón y medio de agricultores familiares de infra-subsistencia y subsistencia necesitan intervenciones multidimensionales y multisectoriales para generar un efecto real de oportunidades de salida de la pobreza. Los esfuerzos para introducir mejoras en la actividad agrícola pueden contribuir, por un lado, a fortalecer la seguridad alimentaria del hogar y por otro lado a cerrar la brecha para que este hogar supere el umbral de la pobreza. Se han identificado 538,945 UAs caracterizadas como PAFs intermedias y excedentarias a las cuales la actividad agrícola les ofrece la posibilidad de alejarlos de la línea de pobreza y de generar excedentes necesarios para el desarrollo del hogar.

La agricultura tiene el potencial de jugar cinco roles claves en el desarrollo sostenible del Perú: (1) ser un actor de crecimiento económico; (2) contribuir significativamente a la reducción de la pobreza; (3) generar mayor ingreso de divisas; (4) fortalecer la seguridad alimentaria y (5) contribuir a la gestión sostenible de los recursos naturales (Banco Mundial, 2014). El reto entonces es cómo dinamizar la agricultura familiar para que contribuya al desarrollo sostenible del Perú teniendo en cuenta las características de los mercados agrícolas de inelasticidad de la oferta y demanda y considerando su impacto de acuerdo a que si los bienes producidos son transables o no transables.

Un elemento adicional para tener presente es que los precios bajos de los alimentos

benefician a los consumidores urbanos, especialmente a los más vulnerables, y perjudican a los agricultores, en particular aquellos cuyo ingreso proviene principalmente de esa actividad. Al mismo tiempo, si el resultado de las intervenciones agrícolas significa mayores precios para los consumidores, sería necesario definir intervenciones puntuales, temporales, para los grupos más vulnerables, especialmente los de las zonas urbanas. En este contexto las políticas macroeconómicas de apoyo al crecimiento sostenido del ingreso per cápita de la población son esenciales.

En términos generales cuando las intervenciones de política se refieren a la agricultura familiar están dirigidas por un lado a incrementar la productividad de la tierra vía asistencia técnica, mejora del paquete tecnológico, financiamiento y riego. Por otro lado, están orientadas a mejorar el acceso al mercado a través de una mejor infraestructura de transporte y de la asociatividad. También existe una mayor conciencia para realizar intervenciones con un énfasis territorial (Banco Mundial, 2014; Remy 2021). La diversificación productiva es otro ángulo que refuerza éste y otros análisis (Banco Mundial, 2014).

Nosotros no vamos a poner en tela de juicio estas intervenciones generales puesto que existe un amplio consenso sobre lo necesarias que son. Lo que se va a hacer es poner en contexto estas intervenciones y señalar la manera como deben de llevarse a cabo teniendo en cuenta el comportamiento de los mercados de bienes transables y no transables. El propósito es lograr que estas medidas tengan un impacto más efectivo en beneficio de la pequeña agricultura familiar.

Las medidas tradicionales dirigidas al incremento generalizado de la productividad agrícola, a la reducción de costos de transporte y de comercialización sólo lograrían incrementar transitoriamente los ingresos de los productores ya que la mayor producción que generarían no encontraría un mercado que la pueda absorber. Lo que se necesita es un mecanismo que consolide la capacidad productiva de PAF vinculándolas a productos transables, tanto a los de exportación como a los que compiten directamente con cultivos importados.

Para que los incrementos de producción de la productividad agrícola generen un aumento sostenible en los ingresos de los productores de la agricultura familiar se debe contar con una demanda que absorba esa producción. El desarrollo de la agricultura familiar vinculada a los bienes transables es la estrategia que ofrece las mejores posibilidades para lograrlo.

La principal característica de los bienes transables es que estos interactúan con los mercados globales, ya sea como cultivos o bienes agrícolas de exportación, o como producción nacional que compite con productos importados. En este contexto entonces, para el caso de los bienes que compiten en el mercado mundial en base a calidad y seguridad en el abastecimiento, el ingreso del productor local está determinado por su capacidad de producir el cultivo a un costo menor al del precio internacional. Adicionalmente la cadena de distribución debe incurrir en costos logísticos que permitan que el precio internacional siga cubriendo los costos totales de producir y comercializar el producto. Si la producción local es tal que cumple con estos requisitos los productores serán capaces de vender en el mercado todo lo que puedan producir sin afectar el precio, ya que en la práctica enfrentan una demanda "infinita".

En concordancia con lo anterior, para que el pequeño agricultor familiar pueda aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado mundial para generar mayores ingresos, debe reducir sus costos de producción (aumento de la productividad), incurrir en menores costos de distribución (acopio y transporte) y lograr que su producto tenga las características deseadas por el mercado (incluyendo la trazabilidad y certificación que el comprador pueda requerir). El precio en el mercado global, sea un producto de exportación o importación, está en gran medida dado por las condiciones de oferta y demanda globales.

Por otro lado, para productos como el arroz,

maíz amanillo duro, azúcar, y otros productos transables de esta naturaleza; un incremento en su productividad redunda en una mayor competitividad frente al producto importado, ofreciendo oportunidades de ampliación de su demanda. Inclusive en casos como el arroz, que se exporta e importa según no sólo los volúmenes de producción sino también a factores como la estacionalidad, la exportación se convierte en un vehículo de absorción de excedentes productivos. Más aún, para un selecto grupo de estos productos transables como arroz, maíz amarillo duro, azúcar, leche en polvo; existe el mecanismo de la banda de precios que, bien utilizado, ofrece una protección durante períodos en que los precios internacionales están deprimidos. Pero el arroz y el maíz amarillo duro son cultivos principalmente de costa y selva, tienen poca oportunidad de impacto en la sierra.

Las barreras a la entrada que impone la gran heterogeneidad del territorio y la dispersión geográfica de las PAF, dificultan el aumento en la productividad. Esto se manifiesta en los altos costos al acceso a los servicios productivos que requieren: semilla, insumos, financiamiento, asesoría técnica. Por otro lado, estas mismas barreras dificultan que pueda consolidarse un volumen significativo de un producto con características uniformes que pueda ser ofertado competitivamente en el mercado mundial y que cumpla con las exigencias de trazabilidad y certificación requeridas.

CRECIMIENTO INCLUSIVO: LA RUTA DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

A lo largo de los años se han realizado diferentes esfuerzos por impulsar la agricultura, pero estos no han tenido un resultado importante, principalmente porque no eran integrales ni estaban articulados. Tradicionalmente las fallas de mercado en el sector agrícola se han abordado de forma aislada, ya sea con créditos agrícolas accesibles, los cuales muchas veces terminaron impagos o fueron de uso ineficiente; con programas de capacitación, cuyo alcance es limitado y su contenido no necesariamente se ajustaba a lo que el productor requería; con programas de compra de insumos que no llegaban cuando el productor los requería y no necesariamente dinamizaban los productos con mayores posibilidades de mercado; o con esfuerzos por lograr el acceso a nuevos mercados del exterior para nuestros productos agrícolas sin que éstos cuenten con las características o transformaciones que los mercados globales requieren.

La intervención integral que la agricultura requiere debe brindar una atención lo más próxima posible a los productores y debe poder establecer un espacio de encuentro entre todos los participantes de la cadena productiva con una clara definición del mercado que se busca atender. Y para ello se requiere que todos los actores de la cadena participen articuladamente. Para ese objetivo se requiere el establecimiento de Plataformas de Gestión Agrícola (PGA) y que en ellas se integren los esfuerzos, que antes se realizaban de manera aislada, para implementar una estrategia integral que asista a los productores a lo largo de la cadena productiva. Esta visión cercana al productor permitirá adecuar la estructura de la plataforma a las características propias de cada grupo de productores, tanto del grupo que se incorporará a un portafolio de bienes transables como a aquellos que se focalicen en el mercado interno.

La introducción de las PGA se potenciará en la medida que el tamaño del mercado no limite la producción de las PAF, para lo cual los esfuerzos deben apuntar a incorporar nuevos productos al portafolio agroexportador y/o a la generación de productos que compitan con los bienes importados. El cambio de hectareaje de cultivos no transables a cultivos transables va a beneficiar a los productores de bienes no transables (productores de subsistencia o infra-subsistencia) proporcionándoles mejores precios, y más estables. Y también habrá una transmisión indirecta de capacitación, tecnología y de proveedores.

Plataformas de Gestión Agrícola para la Pequeña Agricultura Familiar

Las plataformas de soporte para el desarrollo productivo son un vehículo para desarrollar

y gestionar alianzas estratégicas entre productores, proveedores de insumos y servicios, microfinancieras, empresas transformadoras y exportadoras de productos de alto valor agregado, universidades y centros de investigación agrícolas. Las plataformas son el vehículo para instrumentalizar en forma coherente y sistemática las intervenciones conocidas que se requieren para el desarrollo de la PAF.

Su objetivo es consolidar la contribución de cada uno de estos actores para lograr reducir los costos de acceso a los servicios agrícolas que requiere el productor e incrementar su ingreso agrícola mediante la adopción de paquetes tecnológicos y prácticas culturales que les permitan generar un producto de calidad que se articule con el mercado internacional. Es decir, implementar las medidas dirigidas a mejorar la productividad, diversificar la producción, mejorar el acceso a los mercados e incrementar la resiliencia frente al cambio climático.

Las PGA serán vehículos para integrar las intervenciones que las PAFs necesitan para lograr su dinamización económica y contribuir a reducir la pobreza rural. Las PGA estarían conformadas por productores, proveedores de insumos y servicios agrícolas, entidades financieras o micro-financieras, empresa o empresas transformadoras y servicios de mercadeo nacional o internacional (exportadores). El interés que une a estos miembros o actores es el de invertir para generar mayores negocios e ingresos o utilidades.

Funcionalmente las PGA deben coordinar los siguientes elementos. Primero, identificar el o los productos que se van a exportar o los productos importables agrícolas, incluyendo la presentación y los requerimientos del mercado que se desea atender. Segundo, identificar la variedad y semilla adecuada, el programa y prácticas culturales que se requieren, la tecnología de cultivo que se va a utilizar en las diferentes fases; como por ejemplo siembra, fertilización, riego, cosecha. En tercer lugar, en base a ello se identifican las innovaciones que los agricultores deben introducir, así como las acciones para satisfacer las necesidades de capacitación, requerimiento de insumos y servicios, de equipos, y de financiamiento que se requieren para adoptar estas innovaciones en el campo. Como cuarto paso está el monitoreo del plan de producción agrícola. Como quinto punto está la recolección y distribución eficiente del producto y su traslado a las plantas de preparación y/o transformación del producto, según los requerimientos del mercado. En todo este proceso, que se presenta como lineal pero no lo es, se toman las acciones para que el producto final cumpla con los requerimientos de calidad y/o certificaciones requeridas por el mercado.

Además, las PGA tienen que contar con una unidad de gestión que integre y vele por el cumplimiento de las fases descritas. La unidad de gestión puede ser una cooperativa, asociación de productores, empresa privada, gobierno regional, universidad, organización no-gubernamental, u otra organización. Deber ser el actor que posea la mejor capacidad de liderar el funcionamiento de la plataforma y la coordinación productiva entre los actores. La proximidad de la plataforma y la cercanía de la unidad de gestión a los productores mismos contribuirá a que esta se pueda desarrollar acorde a las particularidades culturales y sociológicas y a la línea de desarrollo que los productores mismos establezcan en el área de influencia de las plataformas. La adopción o incorporación de productores a las plataformas no representaría de ninguna forma el abandono u olvido de las prácticas ancestrales de las comunidades. Es relevante reconocer e incluir los diferentes perfiles de innovación agraria para construir políticas que permiten impactar en las diferentes realidades de cada zona específica en la agricultura (Escobal, 2017).

A través de las plataformas los productores podrán tener acceso a los insumos y servicios que requieren para mejorar su productividad. También se construirán capacidades locales que permitan la correcta implementación del paquete tecnológico y desarrollar competencias empresariales. Asimismo, la presencia de una plataforma vinculada directamente a los productores facilitaría el seguimiento de sus actividades, así como

la ejecución de los créditos solicitados, reduciendo así el costo de monitoreo de las microfinancieras, dado que se conocería con mayor detalle las actividades del productor, y se reduciría el riesgo de impago, debido a las mejores condiciones que tiene el agricultor para realizar sus actividades.

Las PGA también cumplen con la tarea de reorganizar el espacio agrícola, hoy tremendamente disperso y, por tanto, con altos costos de transacción, generando concentraciones de productores alrededor de estas plataformas de servicios que permitan llevar tecnología, crédito y comercialización de una manera mucho más eficiente y efectiva. Adicionalmente las plataformas crean un ambiente propicio para la inversión privada. Esta será fundamental para inyectar capital e implementar nuevos procesos de transformación que generen productos con valor agregado. De esta manera se podrá cumplir con los requerimientos fitosanitarios, así como con las características y presentación de los productos que los mercados internos y del exterior demandan. En resumen, las PGA proveerán asistencia integral, cubriendo los diferentes aspectos productivos en cada cuenca o valle donde sus socios actúen y se establezcan, fortaleciendo así las cadenas productivas a lo largo del país.

Desde el punto de vista de la gestión pública la promoción de estas Plataformas podría estar bajo el encargo de una entidad adscrita a la PCM, en la medida que requiere de un espacio amplio para la coordinación interinstitucional. Las PGA deben estar centradas y enfocadas exclusivamente en la atención de las PAF. Esta entidad promotora tendrá la responsabilidad de promover la formación de las PGA a través de concursos para la obtención de fondos semillas que financien o cofinancien las acciones de la unidad de gestión de las PGA.

En el Perú ya se vienen desarrollando iniciativas con la lógica de impulsar las exportaciones a través de plataformas de servicios como mecanismo de impulso para las agroexportaciones, buscando romper las barreras que actualmente encuentren miles de productores de cacao, es la Alianza Cacao Perú. También es un ejemplo la iniciativa Ruta Productiva Exportadora, en la que trabajan articuladamente el Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) junto con Tu Empresa y Sierra y Selva Exportadora. También está el trabajo que vienen desempeñando el ITP a través de las plataformas CITE (Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica).

Las plataformas deberán desarrollar las siguientes funciones:

- Promover e incorporar a productores PAF como actores centrales de la plataforma.
- Articular la producción de las PAF con el mercado de exportación, identificando la calidad, presentación y sofisticación del producto que demanda el mercado.
- Identificar el paquete tecnológico que implementarían los productores para la producción del bien que el mercado demanda.
- Realizar actividades demostrativas y de acompañamiento, acordes a los requerimientos y necesidades de cada polo productivo, incluyendo capacitación empresarial.
- Gestionar y coordinar las compras de los insumos y contratar servicios agronómicos.
- Gestionar y monitorear los créditos que los productores requieran.
- Mejorar la información de mercados (insumos y del producto) y de crédito, a través del desarrollo de aplicativos que conecten a los productores con los proveedores de insumos, crédito y otros servicios.
- Promover la articulación empresarial de los productores.
- Acompañar a los productores en gestión productiva y de negocios.
- Identificar y promover oportunidades de inversión para el sector privado, para lograr una sofisticación de la oferta exportable.

Actualmente uno de los mejores ejemplos de PGA es la Alianza Cacao Perú[2]. La Alianza Cacao Perú concentra a más de treinta empresas y cooperativas vinculadas al sector cacaotero/chocolatero, y viene teniendo un impacto sobre aproximadamente 20 mil familias productoras en San Martin, Huánuco y Ucayali, logrando incrementar el rendimiento del cultivo hasta 1,500 kg/ha, siendo 850 kg/ha el rendimiento promedio nacional actualmente. Esta experiencia de éxito debiera ser el punto de partida sobre el cual descanse la estructura que una plataforma requiere para lograr ser el espacio de encuentro entre los diferentes actores y productores, a fin de consolidar las diferentes cadenas productivas a lo largo del país.

6 Comentarios Finales

El desarrollo de la Pequeña Agricultura Familiar es una pieza esencial para reducir la extrema pobreza y pobreza en el Perú, en particular en el área rural. La atomización de las unidades agropecuarias ha generado que un gran número de hogares que dependen de la agricultura no puedan contar con ella para salir de la pobreza. Para más de un millón y medio de hogares que depende de la agricultura, son necesarias intervenciones multidimensionales y multisectoriales para generar las capacidades y oportunidades para salir de la pobreza. Para otro medio millón de hogares es necesario un mecanismo coherente y sistemático para implementar las mejoras que la gran mayoría coincide en señalar que son necesarias para dinamizar el sector.

No existe una varita mágica o un instrumento de política. Pero sí es indispensable ser conscientes de la dinámica de los mercados agrícolas y cómo ellos reaccionan frente a las medidas que el Estado puede tomar.

Más que una medida se requiere de una forma coherente y sistemática de intervenir en favor de la agricultura familiar, con una visión moderna y pragmática para aprovechar las oportunidades de crecimiento para la producción y demanda agrícolas. Para ellos se propone la utilización del mecanismo de Plataformas de Soporte para el Desarrollo Productivo.

Apostar por la dinamización de vínculo de la agricultura familiar con el mercado de productos transables es clave para el crecimiento del sector. La agricultura familiar cosecha productos transables y no transables, el dinamismo del grupo con un mayor potencial de demanda, los transables, va a jalar a los no transables al transferir área cosechada hacia los productos transables. La gran biodiversidad de Perú es un activo que la agricultura familiar debe aprovechar para ofrecer productos diferenciados y de alto valor a los consumidores globales.

[2]La Alianza Cacao Perú es una iniciativa público - privada, apoyada por USAID

Referencias bibliográficas

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)
2022 *Series estadisticas. Exportaciones por grupo de productos - valores FOB (millones US$)*

Banco Mundial
2020 Empleos en Agricultura (% del total de Empleos) - Peru. *In Databank.*

Banco Mundial
2017 Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector. Banco Mundial, Washington, D. C

Burke, M., & Emerick, K.
2016 Adaptation to Climate Change : Evidence from US Acreage Response. *American Economic Journal: Economic Policy, 8(3),* 106. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1257/pol.20130025

Centro de Investigación de Economía y Negocios Globales de la Asociación de Exportadores (CIEN-ADEX)
2020 *Reporte del Impacto de las Exportaciones sobre el Empleo y el PBI. Octubre 2020*.

Dourojeanni, M. J.
1987 Aprovechamiento del barbrecho forestal en áreas de agricultura migratoria en la amazonia peruana. *Revista Forestal Del Perú, 32*(1), 1. https://doi.org/10.21704/rfp.v32i1.1031

De La Torre Ugarte, Daniel y Carlos Heros
2021a Agua virtual del comercio exterior agrícola, Perú, 1961-2017 en *Alimentemos el cambio: Por una producción y un consumo sostenibles*. Matilde Schwalb, M. & Higuchi, A. (eds.). Lima:Universidad del Pacífico, p. 153-174

De La Torre Ugarte, Daniel y Carlos Heros
2021b Actividad Agrícola Exportadora Inclusiva y Sostenible como Motor de Desarrollo. Proyecto Perú Debate 2021:propuesta hacia un mejor gobierno. CIES

Escobal, Javier
2017 Análisis espacial de la adopción de tecnologías agrarias en el Perú Una mirada desde el Censo Nacional Agropecuario 2012. En IV Censo Nacional Agropecuario 2012: Investigaciones para la toma de decisiones en políticas públicas. Libro IV. Lima, FAO.

Food and Agriculture Organization (FAO)
2020 *Agricultural statics on Crop production and Trade.* http://www.fao.org/faostat/

Geobosques
2020 *Geobosques. Tamaño de la pérdida de bosque (ha) - Perú.* http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/index.php

INEI
2022 *IV Censo Nacional Agrario (CENAGRO) 2012. Instituto Nacional de Estadística e Informática de Peru (INEI). (2020). PBI de las Actividades Económicas, por años.*

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)
1998 The Regional Impacts of Climate Change: An Assessment of Vulnerability (R. Watson, M. Zinyowera, R. Moss, & D. Dokken (eds.)). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1177/0021955X9102700176

Maletta, H
2017 *La pequeña agricultura familiar en el Perú. Una tipología microrregionalizada. En IV Censo Nacional Agropecuario 2012: Investigaciones para la toma de decisiones en políticas. Libro V. públicas* (FAO (ed.)).

Norton, R. D.
2004 *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*

Remy, María Isabel
2021 *Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria. Proyecto Perú Debate 2021:propuesta hacia un mejor gobierno. CIES*

Segura, A., & Garcia, J.
2006 Peru: Impact Analysis of Trade Liberalization on Poverty and Inequality. *In Who Wins from Free Trade? Export-led Growth, Inequality and Poverty in Latin America* (pp. 329–360). Routledge.

Senamhi
2009 Escenarios Climáticos en el Perú para el año 2030. – Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático. *Resumen Técnico. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), Lima,.*

Anexo 1. Lista de Cultivos considerados Transables

- Arroz
- Maíz Amarillo Duro
- Caña de Azúcar para azucar
- Cultivo
- Cafe
- Cacao
- Platano
- Maiz Amilaceo
- Algodón
- Papa Nativa
- Palto
- Mango
- Limon Acido
- Naranjo
- Quinua
- Achiote
- Vid
- Esparrago
- Piña
- Cebolla
- Maiz Morado
- Mandarina
- Tara
- Maracuya
- Camu Camu
- Fresa
- Tangerina
- Paprika
- Sacha Inchi
- Tangelo
- Lucumo
- Marigold
- Mashua
- Arracacha
- Maca
- Pimiento
- Cocona
- Castaña
- Kiwicha
- Yacón
- Limon Dulce
- Granado
- Guanabano
- Aguaymanto
- Tumbo
- Jojoba
- Uña De Gato
- Frambuesa
- Sauco
- Arándano

Auspiciador:

Aliados: