



OXFAM

# AGRICULTURA FAMILIAR EN TIEMPOS DE CRISIS EN PERÚ:

## DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

El objetivo del presente estudio es evaluar los impactos de la crisis agroalimentaria en la agricultura familiar peruana desde una perspectiva de justicia fiscal, alimentaria y climática. Se analizan las respuestas a la crisis según las medidas tomadas por los sucesivos gobiernos y se discuten posibles alternativas para enfrentarla desde la mirada y propuestas de los gremios, asociaciones y organizaciones agrarias. La evaluación es cuantitativa y cualitativa, y se centra en el periodo que abarca desde el 2019 hasta mediados del 2023.



# 1. EL ESCENARIO DE LA CRISIS

La crisis agroalimentaria mundial, causada por el COVID-19, el encarecimiento de los fertilizantes y los recientes eventos climáticos adversos han golpeado de manera sistemática al agro peruano en el periodo 2020-2023.

Gráfico 1. Línea de tiempo de la crisis agroalimentaria



Fuente: Elaboración propia.

La agricultura familiar ha sido particularmente vulnerable a estos shocks adversos, ya que la producción agraria es una fuente importante de ingresos para la mayoría de hogares agrarios. Agricultoras y agricultores familiares han sufrido la contracción de sus ingresos, con un aumento en la incidencia de la pobreza y la descapitalización de sus unidades productivas.

Las respuestas de la política pública a estas múltiples crisis (a nivel nacional, regional y local) no han sido oportunas ni eficaces, y han carecido de una orientación estratégica para

la recuperación de productoras y productores familiares. Principalmente, se trató de decretos de urgencia para la entrega de bonos y algunos decretos supremos de declaratoria de emergencia sin asignación de presupuesto adicional a las regiones.

Desde el inicio de la crisis, los gremios agrarios y las organizaciones de la sociedad civil plantearon medidas para que el Estado peruano enfrentara en forma más efectiva y oportuna los problemas en el sector, pero en la mayoría de casos han sido poco escuchados.

## 2. UN ESCENARIO INTERNACIONAL DESFAVORABLE CON IMPACTOS ADVERSOS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

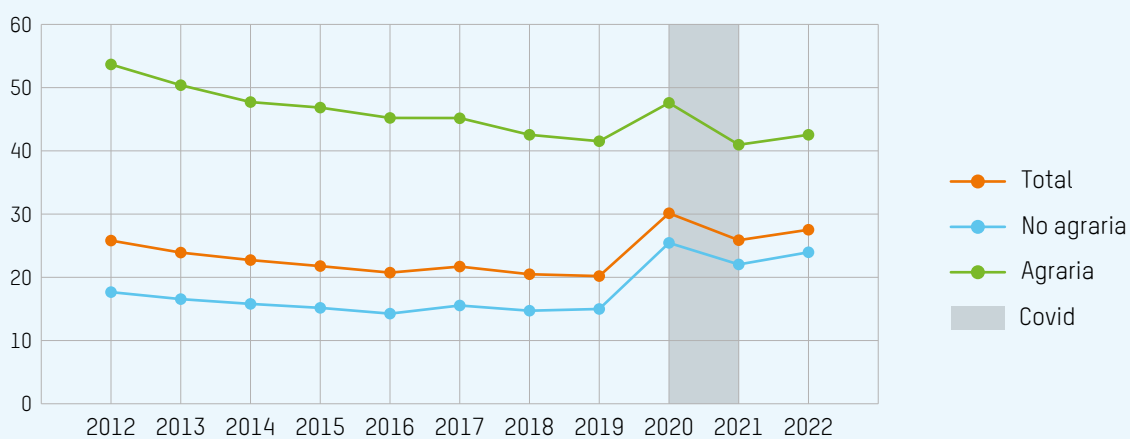
El inicio de la crisis estuvo marcado por los efectos del COVID-19 con una muy fuerte caída de las economías en el año 2020, una recuperación parcial en el 2021 y una desaceleración en el 2022 y el 2023. La inseguridad alimentaria aguda se ha ido incrementando de manera sostenida, pasando de 135 millones de personas afectadas en el 2019 a 257 millones en el 2022. En solo cuatro años, se han duplicado las cifras (FAO, FIDA, OMS, PMA, & Unicef 2022).

La economía peruana fue particularmente golpeada por el COVID-19. En el 2020, el PBI se contrajo en 11 %. La caída se concentró en el segundo trimestre (-30 %) respecto al mismo trimestre del 2019. En el cuarto trimestre del

2020, se inició una recuperación, aunque durante el 2021 y el 2022 aparecieron signos de desaceleración económica (similares a los de la economía mundial). En el primer trimestre del 2023, el crecimiento del PBI global y el agropecuario fueron negativos.

La pobreza monetaria venía reduciéndose paulatinamente desde el 2012 hasta el 2019 en el país. En el año 2020, la pobreza aumentó fuertemente de 18 % a casi 30 % en los hogares no agrarios, y de 42 % a 48 % en los agrarios. Al año siguiente, tanto hogares agrarios como no agrarios redujeron su nivel de pobreza, pero sin llegar a la situación prepandémica. Para el 2022, la pobreza volvió a aumentar en ambos tipos de hogares.

Gráfico 2. Evolución de la pobreza por tipo de hogares



Fuente: INEI, 2022.

Cabe señalar que en el segundo trimestre del año 2020 el incremento de la pobreza fue muy marcado en los hogares agrarios: subió de 35 % a más de 60 %. Estos hogares sufrieron un impacto negativo muy pronunciado, y en adición, tuvieron más dificultades para recuperar sus ingresos en la etapa posterior al COVID-19. Más

preocupante aun: los niveles de pobreza agraria empezaron a incrementarse nuevamente entre el 2021 y el 2022, en el contexto de una crisis agraria específica asociada al problema de los fertilizantes, los altos costos de otros insumos y los posteriores problemas climáticos.

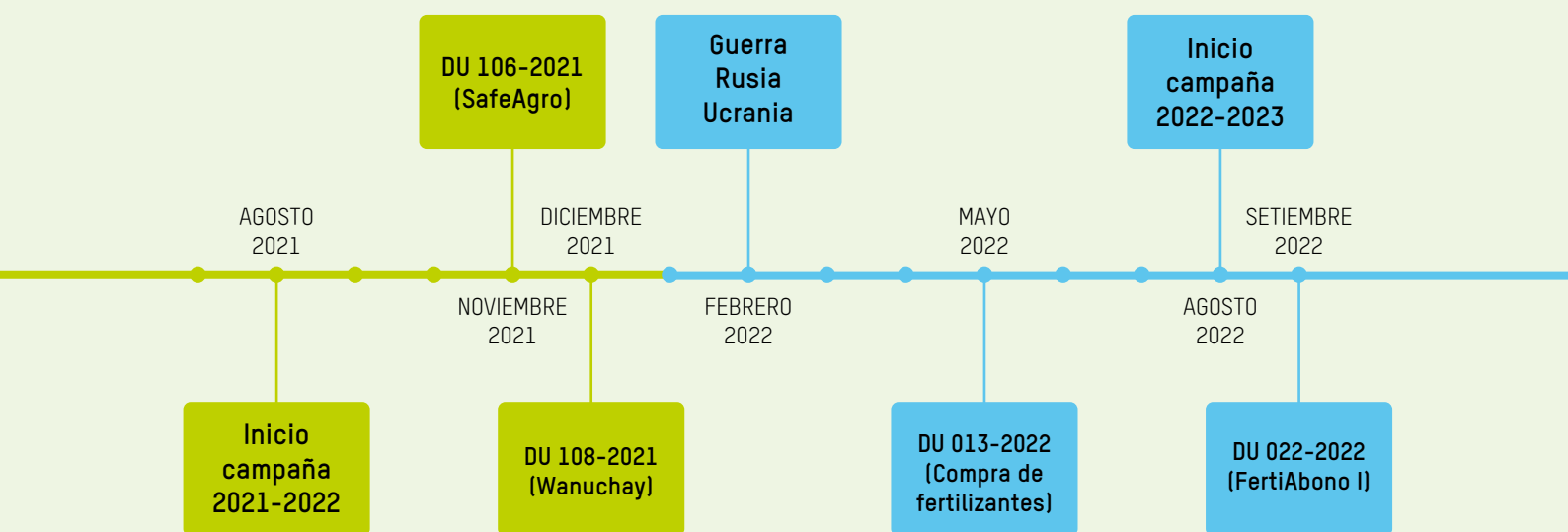
### 3. LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL A LA CRISIS DEL COVID-19 Y DE LOS FERTILIZANTES

Las medidas de urgencia decretadas durante la emergencia sanitaria en el 2020 (Bono Rural, FAE-Agro y transferencia de fondos a núcleos ejecutores) son consideradas poco oportunas e ineficaces por las personas representantes de las organizaciones agrarias consultadas para este estudio. Tanto el Bono Rural como los núcleos ejecutores se perciben como medidas necesarias pero insuficientes. Hubo limitaciones para identificar de manera precisa y oportuna a las personas beneficiarias y quedaron en evidencia los problemas del entonces Minagri para diseñar y poner en marcha un bono agrario de tipo

productivo, que atendiera de manera eficaz a quienes más necesitaban ayuda en el agro en el contexto de la pandemia.

En el caso de la crisis de los fertilizantes, iniciada a mediados del 2021, la capacidad de respuesta del Gobierno también fue muy parcial. A la frustrada compra de urea en el mercado internacional durante casi todo el año 2022, se agregaron graves problemas de diseño e implementación de las ayudas monetarias (bonos) orientadas a productoras y productores (SEFEAgro, Wanuchay y FertiAbono).

Gráfico 3. Línea de tiempo de medidas para enfrentar la crisis del COVID-19 y de fertilizantes



Elaboración propia.

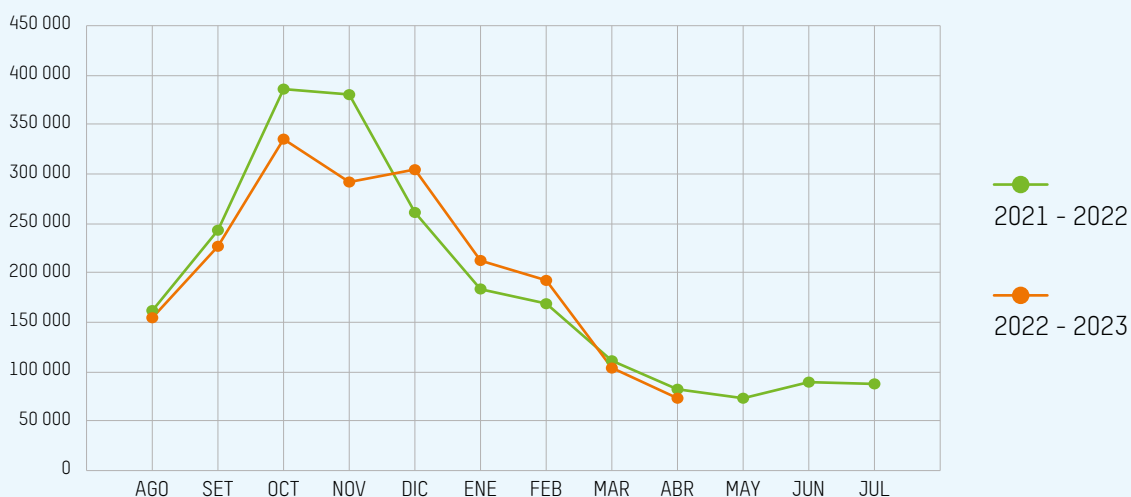
La carencia de un Padrón de Productores Agrarios (PPA) actualizado fue uno de los obstáculos más importantes; también, los problemas de acceso a información por parte de productoras y productores. Las personas no tenían claro cómo cobrar los bonos, se pedían boletas que acreditaran haber

comprado fertilizantes en un país donde la mayoría de pequeñas/os productoras/es no piden boletas cuando compran. Con respecto al FertiAbono, muchas posibles personas beneficiarias se quedaron excluidas porque no estaban empadronadas.

## 4. LOS GRAVES EFECTOS DE LA CRISIS CLIMÁTICA EN CURSO

La campaña 2022-2023 fue severamente 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 fueron los de quinua, papa, maíz amiláceo, arveja verde, entre otros.

Gráfico 4. Siembras de cultivos transitorios



Fuente: INEI, 2022.

La magnitud de la 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 abril.

Las intensas lluvias asociadas al ciclón Yaku y a El Niño costero en los primeros meses de este año también han sido muy dañinas para el agro, con particular intensidad en la costa norte. Muchas personas agricultoras y ganaderas han perdido ganado, chacras y casas. Algunas incluso han dejado de pagar sus créditos con riesgo de pérdida de sus tierras.

Ante los problemas climáticos en la agricultura, las respuestas desde el Gobierno han sido, otra vez, insuficientes y cortoplacistas. Las declaratorias de emergencia por sequías e inundaciones se hicieron de forma tardía y sin asignar presupuestos adicionales. El programa Con Punche Agrario, por ejemplo, se ha concentrado en atender sectores de la agricultura bajo riego, sobre todo en la costa (donde hay organizaciones de regantes), que no necesariamente fueron los más afectados por la sequía (centrada en la sierra). La mayor parte de las otras transferencias se han destinado a programas ya existentes del Midagri, al Senasa y al Serfor, con poca relación con los graves problemas climáticos observados.



## 5. LA SITUACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AGRARIO Y LA CRISIS

El sector público agrario recibe una fracción limitada del presupuesto nacional (3,5 %), aun así, sus niveles de ejecución oscilan entre 60 % y 80%. 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, en gran medida, porque no existen recursos de contingencia en el sector y los distintos niveles de gobierno no coordinan 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. El porcentaje de ejecución desde el 2019 ha sido claramente decreciente, incluso durante todo el reciente periodo de grave crisis de la agricultura familiar.

## 4. VISIÓN Y PROPUESTAS DE LOS GREMIOS AGRARIOS

Según la percepción de las personas dirigentes de gremios agrarios, el Estado peruano no cuenta con los mecanismos ni medios necesarios para atender de manera efectiva las recurrentes crisis en un sector tan estratégico como la agricultura familiar.

Lo ocurrido durante los últimos tres años es una clara prueba de la incapacidad del sector público para atender las crisis de manera oportuna y eficaz, o brindar apoyos concretos, tanto en términos productivos como sociales, a agricultoras y agricultores a nivel nacional.

Además, se señalan graves falencias en las políticas agrarias a mediano y largo plazo. Las principales propuestas planteadas por las personas entrevistadas se pueden resumir en los siguientes puntos de agenda:



- ▶ **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 la articulación y efectividad de 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 los agricultores y agricultoras, con un 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 del productor/productora.
- ▶ **Construcción de plantas de procesamiento** en los lugares de origen para dar valor agregado a los productos y recurrir menos a intermediarios.
- ▶ **Atención al 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 INIA, especialmente en semillas.

## 7. A MANERA DE RECOMENDACIÓN

La crisis agroalimentaria global ha tenido impactos severos en la agricultura familiar peruana, los que no han sido adecuadamente atendidos por el Estado peruano.

La primera y más importante recomendación es diseñar urgentemente instrumentos de política (normas, estrategias, planes, incentivos, entre otros) mucho más ágiles y efectivos para llegar a la población productora afectada. También se debe contar con un PPA integral y actualizado, que permita llegar rápidamente con ayudas efectivas y bien focalizadas a productoras y productores.

Igualmente, es central generar mecanismos presupuestales ágiles para que los gobiernos subnacionales puedan intervenir inmediatamente ante la ocurrencia de

fenómenos climáticos como sequías e inundaciones. Una opción es definir fondos de contingencia a nivel regional y local, que se activen de manera automática ante la declaratoria de emergencias.

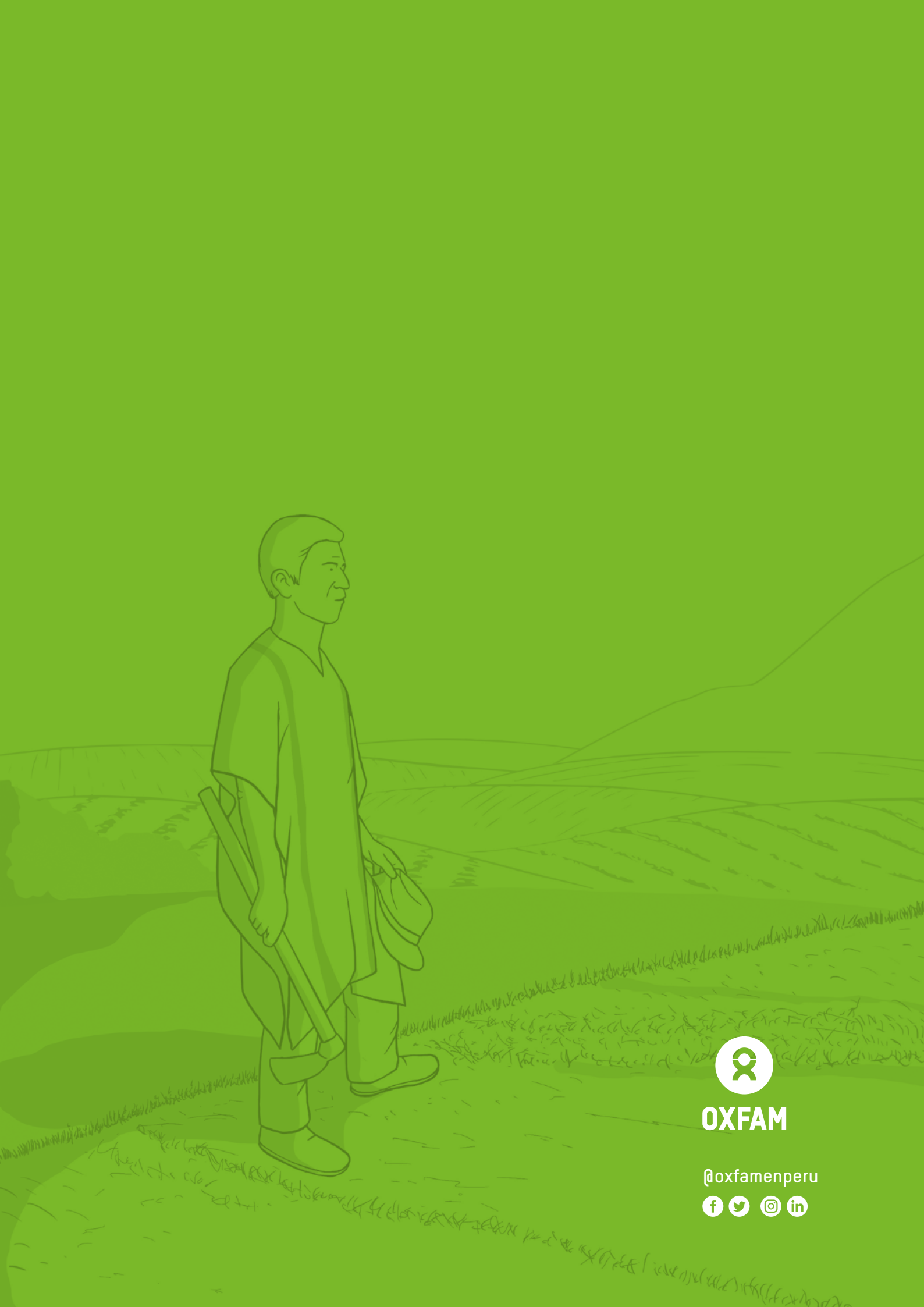
Asimismo, resulta de vital importancia impulsar cambios de fondo en la política pública agraria. En conjunto, se debe reorganizar el Midagri con una estructura más descentralizada, y asignar más presupuesto específico a la agricultura familiar. Es crucial establecer un marco regulatorio y de planificación agraria que permita una mejor articulación intersectorial y entre los distintos niveles de gobierno, con el objetivo de unir esfuerzos y mejorar la incidencia en los territorios. Por ejemplo, existen programas como Procompite (gestionado con recursos de los gobiernos locales) o Haku Wiñay (Midis) que están teniendo un impacto importante en las familias rurales, pero que no están mínimamente articulados a las intervenciones y estrategias del Midagri.

## REFERENCIAS

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](http://www.fao.org/documents/card/es/c/cc0639es)

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2022b). Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0).  
[www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-](http://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-hogares-)

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - Midagri. (2023). Datos y Estadísticas.  
<https://siea.midagri.gob.pe/portal/publicaciones/informacion-estadistica>



**OXFAM**

@oxfamenperu

