



Nueva Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021

Una primera mirada

Fernando Eguren¹

El pasado 23 de junio se aprobó la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar (ENAF)². ¿Por qué la agricultura familiar (AF) necesita una estrategia nacional? Las razones son muchas, y de peso: a) reúne a la inmensa mayoría de unidades agropecuarias (UA) del país; b) es el principal productor de alimentos; c) es el principal empleador del mundo rural; d) participa y sustenta otras actividades económicas (comercio, minería, artesanía, etc.)³; e) en un alto porcentaje padece pobreza; f) mantiene la agrobiodiversidad; y g) es un sector que ha sido tradicionalmente marginado e «invisible» por las políticas agrarias⁴.

Son agricultores familiares los pequeños agricultores comerciales, los campesinos y las familias de las comunidades campesinas andinas y de las comunidades nativas amazónicas.

Importancia de la ENAF: visibilizar la agricultura familiar

Lo primero que debe destacarse es que la novísima ENAF reconoce la relevancia de este inmenso sector. Así, informa que el 97 % de los más de 2.2 millones de UA son de agricultores familiares, porcentaje que en algunos departamentos llega a casi el 100 % (gráfico 1), y que la AF emplea al 83 % de los

trabajadores agrícolas. Es, pues, «de vital importancia para el desarrollo del país».

Asimismo, la ENAF reconoce que la agricultura familiar «también involucra una dimensión comunitaria», es decir, a las comunidades campesinas y nativas, respecto de las cuales afirma que «lejos de desaparecer... han reconfigurado sus dinámicas productivas e institucionales frente a condiciones cambiantes de desarrollo y acceso al mercado». Estas afirmaciones contradicen por completo el discurso excluyente de Alan García sobre el síndrome del perro del hortelano, e incluso muchas de las medidas del actual

gobierno (véase la mesa redonda noticiada en este mismo número). Cabe relevar ese reconocimiento, pues, por lo general, el Estado tiende a minimizar la importancia de las comunidades y a considerarlas como sobrevivientes del pasado y enemigas de toda modernidad.

Por otro lado, la ENAF considera, con acierto, que la AF es muy diversa. Así, adopta una tipología bastante aceptada en el ámbito internacional, que reconoce una agricultura familiar de subsistencia, una intermedia y una consolidada. La primera es, largamente, la más numerosa en el Perú (gráfico 2); como lo sugiere su nombre, la AF de subsistencia es económicamente la más pobre, la más dependiente del autoconsumo⁵, la menos educada, la más indígena y la que más apoyo requiere del Estado. Cabe resaltar, además, que la presencia de la mujer en la conducción de este tipo de AF es mayor que en la de los otros dos tipos.

Los enfoques de la ENAF: territorialidad, sostenibilidad y desarrollo humano

La ENAF propone tres enfoques que deben orientar las políticas para la agricultura familiar:

desarrollo territorial, desarrollo sostenible y desarrollo humano. Estos enfoques reconocen que el agricultor familiar forma parte de un contexto socioeconómico, cultural e institucional más amplio; que la implementación de la ENAF supone coordinaciones entre los diferentes niveles de gobierno; que el tipo de agricultura que debe promover debe ser ambientalmente sostenible en el tiempo; y que la ENAF no solo debe mejorar el desempeño económico de la AF, sino generar condiciones y oportunidades para enriquecer la vida humana. Pero quizá la ENAF debería adoptar un cuarto enfoque: intersectorialidad, pues una política para la AF supone la intervención de varios ministerios (el ámbito de intervención del Minagri está limitado poco más que a la infraestructura y la producción).

A pesar de su importancia, en la actualidad los agricultores familiares peruanos no tienen representantes políticos y sus organizaciones gremiales son débiles.

Los objetivos de la ENAF

La ENAF recientemente aprobada persigue alcanzar tres objetivos específicos: 1) promover el acceso oportuno, equitativo

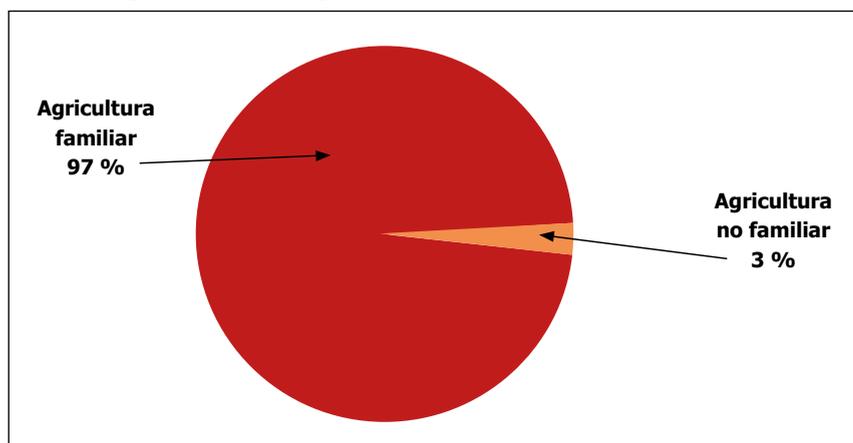
y de calidad de los agricultores familiares a factores de producción, servicios y bienes públicos, así como el manejo sostenible de los recursos; 2) fortalecer la gestión de conocimientos y capacidades a fin de que se garantice la sostenibilidad de las oportunidades de desarrollo de los agricultores familiares y se reconozca el rol de las mujeres productoras en la AF; y 3) articular una institucionalidad nacional, regional y local a favor del logro de resultados de la AF.

¿La ENAF puede alcanzar sus objetivos?

La pregunta es si la ENAF puede alcanzar esos objetivos. Por ejemplo, en lo que respecta al acceso a factores de producción —entre los cuales ocupa primerísimo lugar la tierra—, la ENAF pone su atención en la titulación. Pero sabemos que en el Perú hay una estructura bipolar de tenencia de la tierra: pocos latifundios con mucha tierra, muchos minifundios con poca tierra. El propio Estado es el que ha estimulado esa concentración de la propiedad de la tierra y lo sigue haciendo al entregar las nuevas tierras de las irrigaciones de la costa a grandes inversionistas. El Estado debe, entonces, cambiar esa política en 180 grados e incorporar a la AF como beneficiaria de esas nuevas tierras. Al respecto, una crítica a la propuesta de la ENAF es que solo se limita al saneamiento y titulación de los predios agrícolas, lo que no cambia para nada esa estructura bipolar.

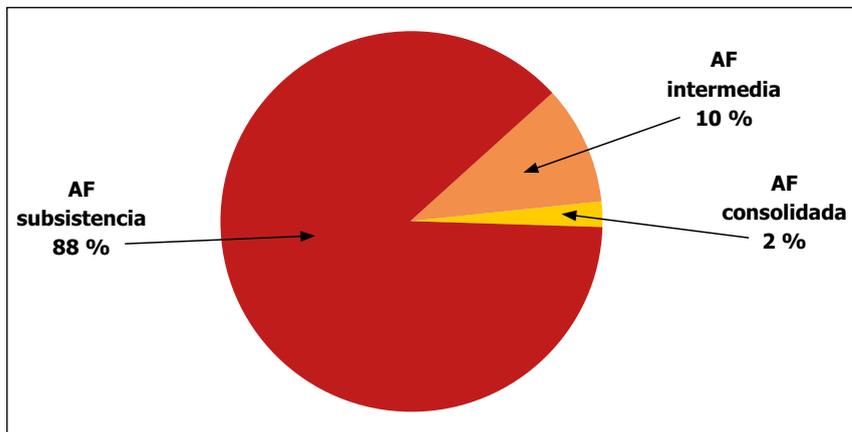
Respecto a la gestión de conocimientos, la ENAF es ambigua, pues mientras que, por un lado, menciona la «importancia de la recuperación y valoración

Gráfico 1. Agricultura familiar y no familiar



Fuente: IV Cenagro.

Gráfico 2. Tipología de agricultura familiar en el Perú



Fuente: IV Cenagro.

de conocimientos y tecnologías ancestrales y comunitarias», por otro, propone un modelo tecnológico basado en «insumos de alta calidad, así como el acceso a tecnologías de punta», los que suelen asociarse a la utilización intensiva de insumos industriales, opción que es cada vez más criticada porque es contaminante y agresiva con la naturaleza. La propuesta de investigación va en torno a «la tecnificación del riego, desarrollo forestal y mejoramiento genético», pero no queda para nada claro si este mejoramiento genético se refiere a la investigación del riquísimo acervo agrobiológico que existe en el Perú, del cual precisamente la AF es celosa vigilante⁶.

En lo referido a la institucionalidad, la ENAF ignora al Consejo de Concertación Agraria, creado —por decreto supremo de junio de 2002— como instancia de diálogo y concertación de los gremios agrarios con los ministerios. La Conaca —y las Coraca, en el ámbito regional— ha estado inactiva durante parte del gobierno de Alan García y todo el gobierno de Ollanta Humala, y esta era una oportunidad para, reactivándola, establecer un puente estable entre las organizaciones

representativas de la agricultura familiar y el Estado.

Tampoco se enfatiza la necesidad de coordinación y complementación entre las diferentes agencias del Estado, dado que la implementación de la ENAF desborda con amplitud las posibilidades y el ámbito de acción del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), el que debe actuar en coordinación, al menos, con los ministerios de Salud, de Educación, de Transportes y Comunicaciones, de la Producción, de la Mujer y de Desarrollo e Inclusión Social.

Algunas de las consideraciones presentes en la ENAF deberían aplicarse también a la agroindustria exportadora, la que debería ser sostenible (reduciendo el uso intensivo de insumos industriales), contribuir al desarrollo territorial (no actuando como enclave) y favorecer el desarrollo humano de sus trabajadores (apenas sí cumple con una legislación laboral de baja calidad).

Las limitaciones de la ENAF no deben impedir que se implemente; para ello, requiere un plan de acción y una asignación presupuestal. Pero ¿el Estado tendrá la voluntad política de darle la importancia y

los recursos que merece? Sabemos que el viceministro de Políticas del Minagri, César Sotomayor, ha apoyado con persistencia y entusiasmo la elaboración de la ENAF, pero, lamentablemente, ello no es suficiente para garantizar su implementación: se requiere la voluntad política del presidente, Ollanta Humala, y del conjunto de su gabinete —lo cual no es seguro.

Pero también es fundamental la presión que puedan ejercer las organizaciones de los agricultores familiares: la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarinas), la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) y otras más.

Notas

- 1 Sociólogo. Director de La Revista Agraria y presidente del Cepes.
- 2 Accesible en <<http://bit.ly/11BZfjG>>.
- 3 Ver, en LRA 169, «Los agricultores también se dedican a otras actividades». <<http://bit.ly/1v220tJ>>.
- 4 Sobre la importancia de la agricultura familiar, ver F. Eguren y M. Pintado. Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú. Lima: Cepes, 2015. <<http://bit.ly/1J9NTrj>>.
- 5 Ver, en LRA 172, «A mayor autoconsumo, mayor tasa de desnutrición crónica infantil». <<http://bit.ly/1CQcMYN>>.
- 6 En un importante informe, la FAO considera que, en vista del cambio climático y sus impactos, se debería volcar la atención hacia el estudio y el cuidado de la biodiversidad, pues de esta depende la capacidad de resiliencia del agro ante los impactos mencionados. FAO. Coping with climate change. The role of genetic resources for food and agriculture. Roma, 2015. <<http://www.fao.org/3/a-i3866e.pdf>>. ●