

Políticas Públicas y Agricultura familiar

Pedro Castillo

Agosto 2012

Políticas públicas

No habiendo consenso respecto de lo que se entiende por políticas públicas y, por el contrario, encontrándose diversas aproximaciones a este término, por razones metodológicas debemos detenernos en la definición de lo que son políticas públicas.

De acuerdo a la mayoría de autores, las políticas públicas se encaminan a recoger la demanda de la sociedad frente a un problema por parte de las autoridades públicas. De esta manera, puede encontrarse esta definición:

“Las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?

En un estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.). Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública.”¹

De esta forma las políticas públicas están referidas siempre a la “decisión” del gobierno, el cual puede optar por aplicarlas o no. Una publicación mexicana recoge algunas definiciones que van en la misma línea. Así, según Dye una política pública “es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”, mientras que otro autor la define como “la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad”.²

La preocupación por definir las políticas públicas se ha incrementado en los últimos tiempos en nuestro país, en virtud del avance del proceso de descentralización, en la medida que ello plantea la necesidad de responder en el ámbito de los Gobiernos Regionales a los problemas de las poblaciones allí asentadas. Así, por ejemplo, un grupo de trabajo formado al interior del Gobierno Regional de Cajamarca, la Comisión de Ordenamiento Territorial,³ en un documento interno, elaborado a inicios de 2007, definió las políticas públicas como:

¹ Tomado de: <http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas> (12 de agosto 2012).

² *Políticas Públicas en México*, en: <<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>> (12 de agosto 2012).

³ Mediante Ordenanza del Gobierno Regional de Cajamarca N° 016-2005-GRCAJ-CR se conformó el Grupo Técnico Regional de Gestión del Agua (GTRGA), integrado por 16 instituciones públicas y privadas, además de dos profesionales. El GTRGA constituyó 5 Comisiones Temáticas, a las que encargó elaborar documentos de insumo para la formulación de las políticas de gestión integral del agua, uno de las cuales fue el de “Políticas de Ordenamiento Territorial para la Gestión del Agua en la Región Cajamarca”, a cargo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

“un conjunto de criterios o lineamientos que la Administración Pública traza para actuar sobre un determinado asunto, mientras que es la sociedad en general la que va a compartir lo decidido” (pág. 16).

Tratando de ubicar el tema en una perspectiva mayor, veremos que de acuerdo a Joan Subirats, profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, el término “política pública” resulta ser bastante reciente, pues: “Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los años 1970 como traducción literal del término ‘public policy’”. El mencionado autor, confirmando la falta de una definición unívoca, agrega que existen múltiples definiciones del concepto política pública, por lo cual, tomando elementos de las principales de dichas elaboraciones sugiere la siguiente definición:

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

No obstante, entendiendo la complejidad de las sociedades, así como los distintos grupos que lo componen (los mismos que se encuentran en permanente interacción y en los cuales se conjugan necesidades, aspiraciones, concepciones e intereses distintos), se suele entender (tal como hizo la citada Comisión de Ordenamiento Territorial de Cajamarca) que las políticas públicas son aquellas definidas y aplicadas por el Estado o, quizá, más precisamente por los gobiernos.

Políticas sectoriales

Antes de entrar propiamente a una revisión de las políticas agrarias aplicadas en el país, conviene señalar que ellas son entendidas como un aspecto de las políticas públicas, a las que suele denominarse políticas sectoriales, noción que tampoco tiene una definición única. Por ello, citando a Fernando Eguren, podemos afirmar que políticas sectoriales son “las orientaciones adoptadas por el Estado, que luego son convertidas en normas, dirigidas a un sector determinado”.⁴ Las políticas agrarias, por tanto serán las orientaciones adoptadas por el Estado, dirigidas “a la actividad económica agrícola, pecuaria y forestal”.⁵

Pero el citado autor llama la atención sobre el hecho que habitualmente se hace una diferencia entre las políticas públicas. Algunas de ellas, denominadas “políticas

⁴ Fernando EGUREN, “Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”, *Perú, el problema agrario en debate*, SEPIA X, Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria –SEPIA, 2004, (pp. 20-78), p. 21

⁵ Fernando EGUREN, “Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”, op.cit., p. 21.

sociales” parecen estar dirigidas a determinados segmentos de la población, usualmente los sectores más necesitados. En cambio, las políticas sectoriales, parecen estar destinadas a las actividades o procesos, tales como “la producción y comercialización de bienes y servicios, y al conjunto amplio y variado de operaciones necesarias para estimular u orientar la producción, mejorar la calidad del producto, fomentar la innovación, etcétera.”

Eguren objeta que en esa forma de entender las políticas sectoriales se alude antes a “cosas” que a las personas, las cuales son, al fin y al cabo el objeto de las políticas públicas y de las políticas sectoriales. De esta forma, agrega, resultaría ilusorio atribuir una propiedad de la que carecen los seres humanos, la de orientar y ordenar su comportamiento (se refiere a actividades o cosas) en base a sus propias decisiones:

“Es obvio que lo que hace una norma es establecer estímulos o desestímulos al comportamiento de las personas y de las instituciones, y es el efecto de estos cambios de comportamiento lo que se expresará en aumentos de la producción, productividad, etcétera”.⁶

Siguiendo al mismo autor puede considerarse que las políticas tienen un significado instrumental y visible, pues son medidas que sirven para lograr algo que puede ser constatado y medido. De esta forma, atendiendo a la evaluación o consideración de las políticas se puede hablar de políticas buenas o malas, en función de si logran los propósitos para las que fueron adoptadas o no, lo cual nos remite a su eficacia o ineficacia. La misma distinción parece utilizarse cuando se trata de definir el contenido moral o ético de la opción adoptada y convertida en norma, independientemente de si es eficaz o no. En una concepción más amplia, puede considerarse buenas políticas a aquellas “que generan bienestar, que conducen al desarrollo sostenible, que generan externalidades positivas, que son inclusivas, que son equitativas”.⁷

Adicionalmente, menciona Eguren que se suele hacer también evaluaciones de las políticas tomando como centro la medición, atendiendo a la dimensión cuantitativa de los cambios, de las metas y de los objetivos. Así, cuando se evalúa la eficacia o no de las políticas, incluso en aspectos como la pobreza (evaluando la precisión de la focalización, los recursos distribuidos, las calorías consumidas, número de beneficiarios, etc.), se reduce a las personas a la condición de cosas.

Por último, siguiendo siempre las reflexiones de Eguren, hay que considerar que las evaluaciones que toman en cuenta los criterios de maldad y bondad “suelen extenderse incluso al plano de las opciones ideológicas”, toda vez que ambas nociones responden a contenidos subjetivos y están referidos a distintas maneras de concebir el mundo y la forma como este debería ser, agregando que “las preferencias por opciones neoliberales, estatistas o populistas pueden sustentar evaluaciones no sólo diferentes sino totalmente contradictorias de las mismas políticas”.⁸

Sector agrario

⁶ Fernando EGUREN, “Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”, op. cit., p. 21. En Derecho se distingue, en efecto, entre sanciones positivas y sanciones negativas.

⁷ Fernando EGUREN, op. cit., p. 22.

⁸ Fernando EGUREN, op. cit., p. 23.

El sector agrario está regido en el Perú principalmente por el decreto legislativo 997, Ley de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, de marzo de 2008, el cual afirma que “el Ministerio de Agricultura es el órgano rector del Sector Agrario y establece la Política Nacional Agraria, la cual es de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno” (artículo 4). Otra norma importante del sector es el decreto supremo 031-2008-AG, Reglamento de organización y funciones del Ministerio de Agricultura, de junio 2008, que en su artículo 6 señala que son objetivos del Ministerio de Agricultura “elevar la competitividad de la actividad agraria y lograr el acceso a los servicios productivos básicos por parte del pequeño productor agrario”. En su articulado estas normas en conjunto describen el contenido de los sujetos, bienes y relaciones socioeconómicas que se presentan en el ámbito de la actividad agraria.

Según el artículo 4 del D.leg 997, los bienes agrarios están conformados por las “tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento; la flora y fauna; los recursos hídricos y la infraestructura agraria”.

El mismo artículo señala cuáles son las actividades agrarias: “la producción, transformación y comercialización de cultivos y de crías; los servicios y actividades vinculados a la actividad agraria como la sanidad, la investigación, la capacitación, la extensión y la transferencia de tecnología agraria”.

En lo que respecta a los sujetos agrarios, el citado decreto legislativo señala que los de derecho público son el Estado – representado por el Ministerio de Agricultura – y organismo públicos adscritos como la Autoridad Nacional Agraria (ANA), el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRO RURAL), el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), El Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), etc. Al lado están los sujetos privados agrarios (denominados por la legislación agraria como “productores agrarios”) que son las personas naturales y las personas jurídicas privadas dedicadas a la actividad agraria.

Siguiendo las cifras del III Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) de 1994 – las que luego de 18 años deben presentar variaciones -, el número de empresas agrarias en el país era en ese entonces sumamente reducido. El 96.7% de unidades agropecuarias se encontraba en manos de personas naturales y el 3.3% restante en las que no constituían personas naturales. Pero si de este último porcentaje se elimina el 2.5% de las sociedades de hecho (es decir, que existen sin cumplir ninguna formalidad) y los porcentajes correspondientes a las cooperativas agrarias, SAIS y comunidades campesinas y nativas, concluimos que solo el 0.1% de unidades agropecuarias se encontraba en manos de sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada (0.06% y 0.04%, respectivamente). Este año se tiene previsto realizar un nuevo censo agrario seguro las cifras respecto a este último rubro se modificaran sustancialmente.

Cuadro 1

Titulares	Número de UA ⁹	Porcentaje de las UA	Porcentaje de la Sup. Agrop.
Personas naturales	1'706,935	96,73	39,9
Sociedades de hecho	43,705	2,48	1,6
Sociedades anónimas	1,009	0,06	0,6
Scdes. de responsabilidad limitada	629	0,04	0,4
Cooperativas agrarias	205	0,01	1,0
Grupos campesinos	285	0,02	0,3
SAIS	11	0,001	0,6
Comunidades campesinas	5,680	0,32	39,8
Comunidades nativas	1,192	0,07	14,7
Empresas rurales de propiedad social	30	0,002	0,3
Grupos de agricultores sin tierra	36	0,002	0,04
Otros	4,949	0,28	0,8
Total	1'764,666	100,0	100,0

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario, 1994.

El Ministerio de Agricultura en su Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016 señala que la población agraria se habría incrementado en un 33% respecto al III Cenagro 1994 (1,7 millones), alcanzando los 2,3 millones de productores. Siendo Cajamarca, Puno, Piura, Cusco y Huánuco los departamentos que albergan la mayor cantidad de ellos; mientras que los departamentos con menor población agraria son: Madre de Dios, Tumbes, Moquegua, Tacna y Ucayali¹⁰.

Adicionalmente, siguiendo las estadísticas del III Cenagro, se puede afirmar que el tamaño de las unidades agropecuarias presenta una alta fragmentación. En efecto, la mayor parte de los agricultores peruanos son pequeños propietarios o minifundistas: el 70,3% de las unidades agropecuarias posee menos de 5 ha, porcentaje que asciende al 92,2% si elevamos el límite de las 5 a las 20 ha.

Cuadro 2**Tamaño de unidades agropecuarias III Cenagro 1994**

Tamaño de UA	Número	%	Hectáreas	%
Menos de 1	423,132	24,2	190,136.67	0,5
De 1 a 5	805,210	46,1	1'881,857.43	5,3
De 5 a 20	381,867	21,9	3'410,352.84	9,6
De 20 a 100	109,757	6,3	4'131,973.13	11,7
De 100 a 500	19,103	1,1	3'677,721.91	10,4
De 500 a 1000	2,590	0,1	1'755,784.12	5,0
De 1000 a 2500	1,926	0,1	2'959,243.46	8,4
De más de 2500	2,188	0,1	17'374,739.25	49,1
Total	1'745,773	100	35'381,808.81	100

Fuente: INEI, III Censo Nacional Agropecuario, 1994.

⁹ Se incluyen unidades agropecuarias sin tierras: 10,104 personas naturales, 260 sociedades de hecho, una sociedad anónima y tres unidades agropecuarias identificadas como "otra".

¹⁰ Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio de Agricultura 2012-2016. Oficina de Planeamiento y Presupuesto- Unidad de Política Sectorial, Ministerio de Agricultura. Lima, abril 2012. pág. 18.

Cifras referenciales más actuales (Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2010) determina que el porcentaje de unidades agropecuarias menores a 10 ha representan el 90% del total de las unidades agropecuarias del país¹¹.

Cuadro 3¹²
Perú: Tamaño de las Unidades Agropecuarias 2010

Tamaño	Unidades Agropecuarias	Porcentaje (%)
0 – 3	1'621,400	73.57%
3 a 10	365,856	16.60%
10 a 30	140,840	6.39%
30 a más	75,926	3.44%
Total	2'204,022	100%

Fuente: ENAHO 2010.

Promoción agraria

Muchos analistas e investigadores se han preguntado si, en las últimas décadas, los gobiernos peruanos han implementado políticas sectoriales a favor del agro nacional. Aunque varios de ellos han opinado que no han existido, coincidimos con Eguren cuando afirma que, en realidad, sí hubo, desde la década del ochenta una política agraria:

En los últimos años, las políticas agrarias [en el Perú] se han orientado a reconstruir una nueva élite empresarial. Es ese objetivo lo que da una cierta coherencia a lo que de otra manera podría considerarse como una falta de política sectorial.¹³

Esta nueva élite empresarial tiene una mirada fija en la gran agricultura de exportación, ubicada especialmente en la costa. Desde entonces, las políticas agrarias que se traducen en normas legales se han orientado a favorecerlas y han dejado de lado principalmente a los agricultores familiares¹⁴.

Un claro ejemplo de ello es la Ley de Promoción Agraria que fuera aprobada en 1996 mediante el decreto legislativo 885, la que en octubre de 2000 fue sustituida íntegramente por la Ley 27360, pero que luego fuera modificada por el decreto legislativo 1035 del año 2008, pero que en esencia es el mismo régimen de fomento que se instaurara en el década de los noventa.

¹¹ Op cit pág. 13.

¹² Tomado de Plan Estratégico Sectorial Multianual del Minag 2012-2016. Pág 13.

¹³ Fernando EGUREN, op. cit., p. 30

¹⁴ “La agricultura familiar es aquella que se realiza con el concurso principalmente del trabajo de una familia. No obstante, hay una serie de conceptos vinculados, como el de pequeña agricultura, agricultura de pequeña escala, agricultura campesina. Éstos se incluyen genéricamente bajo el manto de agricultura familiar. También incluye a ciertas asociaciones de campesinos o pequeños agricultores, como son las comunidades campesinas”. CEPES. “La Agricultura familiar en el Perú”. Versión resumida. Lima, agosto 2011.

En efecto, la Ley de promoción del sector agrario establece beneficios con el objeto de promover la inversión en ese sector. En virtud de sucesivas modificaciones, esos beneficios se han extendido en su vigencia (hasta diciembre de 2021, según la Ley 28810 de julio de 2006), pero que sólo puede acceder medianos agricultores y empresas, por lo que no resulta útil para los agricultores familiares (el sector agrario está conformado por pequeños propietarios o minifundistas) que tienen parcelas hasta un máximo de 10 has., estos beneficios no los alcanzan.

Entre los beneficios que otorga la inclusión en el régimen de la Ley de promoción del sector agrario, se pueden señalar: la reducción de la tasa a pagar por concepto del impuesto a la renta sobre rentas de tercera categoría, del 30% al 15%; y para efectos del mismo impuesto, los contribuyentes podrán depreciar, a razón de 20% anual, el monto de las inversiones realizadas en obras de infraestructura hidráulica y de riego durante la vigencia de la ley.

No obstante, el problema de esta norma se presenta desde la definición que utiliza de de “beneficiarios” (artículo 2 de la Ley 27360) señalando que para acceder a los beneficios de la ley es “necesario ser persona natural o jurídica que desarrollen cultivos y/o crianzas.”

Aunque la norma no lo dice expresamente la exigencia de formalización para ser merecedor de esta subvención está presente “a fin de que las personas naturales o jurídicas gocen de los beneficios tributarios establecidos en el presente dispositivo, deberán estar al día en el pago de sus obligaciones tributarias”, es decir tengo que poseer un registro de contribuyente, por lo tanto hay que inscribirse en el padrón del Registro Único de Contribuyentes (RUC) y estar al día en el pago de mis impuestos.

No obstante, el grueso de personas que se dedican al agro son pequeños agricultores, que en la práctica se ven bloqueados de acceder a los incentivos establecidos, debido a los siguientes motivos:

1. Carecen de RUC. Debido a los altos costos que genera la gestión para formalizarse mediante este instrumento documentario, los campesinos y agricultores han dejado de tramitar el RUC, que, entre otros comprobantes de presentar fotocopia de recibos de luz, teléfono, alquiler de vivienda, lo cual en el campo no se dispone.
2. Carecen de renta o utilidades en su actividad agrícola o pecuaria. Los bajos precios, baja productividad familiar y falta de instrumentos comerciales dan lugar que los campesinos y pequeños agricultores carezcan de renta neta.
3. Sobre costos de gestión contable tributaria. Los bajos ingresos anuales de las familias campesinas limitan la contratación de profesionales para cumplir con declaraciones mensuales, llevar contabilidad formal, y, por tanto, cumplir con la normativa tributaria vigente, la cual no toma en cuenta la realidad agropecuaria del país.

Para sortear esta dificultad, miles de campesinos optaron por organizarse en diversas formas jurídicas. Ocurre, sin embargo, que estas organizaciones, por no realizar directamente actividades agrícolas y/o pecuarias, o actividades agroindustriales, sino sus asociados, están obligadas a contribuir con el 30% de sus excedentes netos anuales, mientras que las empresas agrarias, especialmente de la costa, sólo contribuyen con el 15% del IR. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria considera que las organizaciones de productores no pueden acogerse a los incentivos de la Ley 27360, porque “no realizan directamente actividades agrícolas o pecuarias”.

En relación a esto último, las organizaciones de productores son instituciones reconocidas legalmente sin importar que sean: comités de productores, asociaciones, cooperativas, consorcios, empresas comunales, pero que por su naturaleza jurídica no realizan directamente actividades agrícolas o pecuarias, pero sí sus asociados (por ejemplo la Junta Nacional del Café o la Asociación Nacional de Productores Ecológicos) la idea consiste en considerar como “personas jurídicas beneficiarias” a las referidas organizaciones de productores, en la medida que por delegación de sus asociados realiza actividades vinculadas al agro, como por ejemplo:

1. Comercialización de toda o parte de la producción de sus asociados
2. Abastece de insumos y servicios diversos para la producción, tales como asistencia técnica, maquinaria agrícola, secado, control de plagas y enfermedades.
3. Brinda servicios de transformación agroindustrial de su producción (agrícola o pecuaria)
4. Canaliza servicios de crédito
5. Otros. Acceso a la salud, educación, capacitación en gestión empresarial.

El propósito sería contribuir a la asociatividad empresarial de la agricultura familiar (pequeños y medianos agricultores), a fin de contribuir a mejorar su competitividad de los agricultores radicados en zonas donde el Estado no tiene presencia, ni menos brinda servicios relativos a productividad y gestión social.