



Proyecto de Ley N°...../2020-CR

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 88 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP**, a iniciativa de la Congresista **LUZ MILAGROS CAYGUARAY GAMBINI**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

**FORMULA LEGAL**

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ**

**Artículo 1. Modificación del artículo 88 de la Constitución Política del Perú**

Modificase el artículo 88 de la Constitución Política del Perú el cual queda redactado con el siguiente texto:

“Artículo 88.- El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario **por lo que el Estado invierte anualmente no menos del 5% del Presupuesto Público en el sector agrario**. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.



CONGRESISTA LUZ MILAGROS CAYGUARAY GAMBINI

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

### ÚNICA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

Lima, 01 de julio de 2020.



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### LA AGRICULTURA EN EL PERÚ

Según el IV Censo Nacional Agropecuario 2012 (IV Cenagro 2012), el 30,1% de la superficie del territorio nacional está dedicado al desarrollo de la actividad agropecuaria, que, comparado con el Censo de 1994, significa un incremento de 3' 360,700 hectáreas, es decir, la superficie agropecuaria se amplió en 18 años en un 9,5%. Asimismo, el mencionado censo nos muestra que la región natural de la Sierra posee el 57,5% de la superficie agropecuaria total, la región de la selva el 31,1% y la costa el 11,5% de la superficie agropecuaria, respectivamente.

Así también indica que la agricultura familiar representa el 97% del total de las más de 2,2 millones de unidades agropecuarias; y, en algunas regiones del país, esta tasa asciende a casi el 100%. Asimismo, en la agricultura familiar laboran más de 3 millones (83%) de los 3,8 millones de trabajadores agrícolas. Incluso, en seis regiones del país representan más del 50% del total de la población, y en otros siete superan el 30%. Por ello, la Agricultura Familiar es de vital importancia para el desarrollo nacional.<sup>1</sup>

En ese mismo sentido, el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021, al analizar la situación de la agricultura familiar precisa que el resultado de la aplicación de la tipología de la Agricultura Familiar a todas las unidades agropecuarias- UA del país, nos muestra que la mayoría pertenecen a la Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS) involucrando a 1 893 307 unidades familiares, las cuales representan el 88% del total de UA en el Perú. En segundo lugar, muy de lejos, la Agricultura Familiar Intermedia (AFI) comprende a 217 961 unidades familiares lo que representa el 10% de las UA del país. En tercer lugar, mucho más rezagado, aparece la Agricultura Familiar Consolidada (AFC) incluyendo a 45 565 unidades familiares que representan solo el 2% de las UA en el país, y que es de estas tipologías la única que tiene sustento suficiente en la producción propia, explota recursos

---

<sup>1</sup> Decreto Supremo 007-2019-MINAGRI que aprueba el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021.

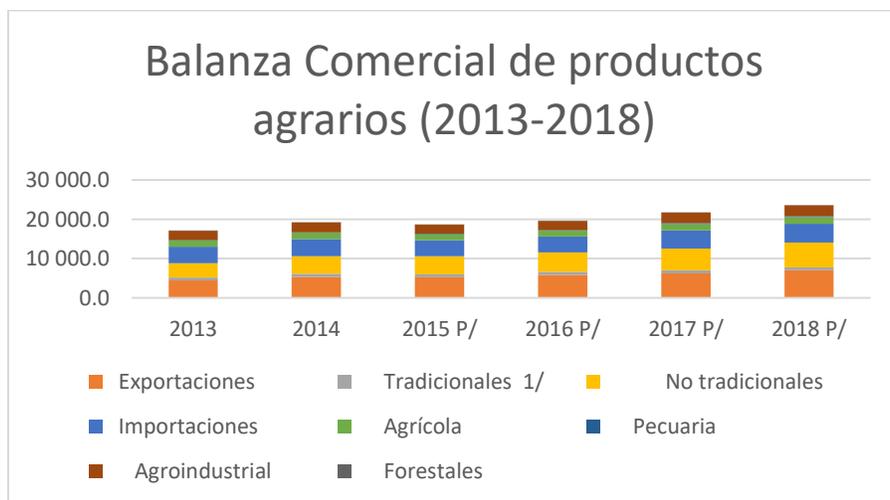


de tierra con mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva

Por otro lado, el documento que desarrolla la Política Nacional Agraria, aprobada mediante Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI, explica que la importancia del sector agrario radica en que este sector aporta al crecimiento económico, la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza rural en el Perú, al coadyuvar con singular importancia en el empleo directo y la generación de ingresos, de por lo menos una tercera parte de la población peruana, y de participar significativamente en el Producto Bruto Interno (PBI) en un conjunto importante de departamentos del país.

Así también dicho documento señala que la participación de la agricultura en el PBI nacional ha variado en las últimas cinco décadas. En el año 1950 la agricultura representaba el 11.0% del PBI nacional, participación que se redujo hasta casi la mitad, 5.7%, en 2010 y a 5.3% del PBI nacional al cierre de 2014.

Es importante además acotar que, la balanza comercial de los últimos años refleja un constante crecimiento de las exportaciones y de las importaciones en productos agrícolas, pese a que la inversión por parte del Estado en proyectos de inversión de fomento a este sector ha sido bastante baja, como se puede observar en el siguiente gráfico:



Elaboración propia  
Fuente INEI



En este contexto, podemos determinar también que el sector agricultura enfrenta grandes retos y problemas que no logra superar como por ejemplo los descritos por el sector<sup>2</sup>: la situación de pobreza de la mayor parte de campesinos y pequeños productores agropecuarios debido a la utilización inadecuada y degradación de la base productiva de los recursos naturales, debido a la aplicación de sistemas productivos que generan desequilibrios negativos entre el proceso de extracción y regeneración de los recursos naturales por lo que es necesario que el sector promueva acciones para el mejor manejo y uso productivo de los recursos renovables como el agua, suelo y la cobertura vegetal mediante obras de conservación de suelos, reforestación, transferencia tecnológica mejorada e infraestructura rural para lograr una agricultura sostenible, pero para ellos pocos o escasos recursos se han asignado.

Por otro lado, existe el problema de que la agricultura en el Perú, como ya se ha descrito está conformada por una economía de parcelas de menos de 10 hectáreas y esta situación sigue creciendo sin ninguna acción efectiva por parte del gobierno, sumado a un desorden en la producción, la disminución de su rentabilidad y competitividad.

La baja asignación o gasto público para fortalecer y apoyar el desarrollo agrario es evidente en la falta de asistencia técnica, de innovación tecnológica y visión empresarial que necesita insertar en la mente de nuestros pequeños agricultores, con la ambición que dejen de dedicarse a una economía de subsistencia para tener una economía de desarrollo.

### **ACCIONES ESTRATEGICAS A IMPULSAR CON MAYOR PRESUPUESTO EN EL SECTOR AGRICULTURA**

1. Fortalecer la creación del Programa de Semillas Mejoradas para cultivos estratégicos, con la finalidad de instalar cientos de instalaciones de propagación para cada cultivo, en localidades que serán precisadas por el Ministerio de Agricultura y Riego.

Al respecto se busca cumplir la meta propuesta por el Ministerio de Agricultura hace unos años donde se señala que la meta del sector es pasar del 12% al 50% en el uso

---

<sup>2</sup> <https://www.minagri.gob.pe/portal/22-sector-agrario/vision-general/190-problemas-en-la-agricultura-peruana>



de semillas mejoradas en cinco años el Perú se podría convertir en proveedor de semillas de calidad en Latinoamérica<sup>3</sup>.

2. Impulsar la inversión y ampliar las fuentes de financiamiento en materia de agua.  
Existe un Plan de Inversiones en Recursos Hídricos con fuentes de financiamiento adicional al Presupuesto Público, como Obras Por Impuestos o Asociaciones Público – Privadas u otras.
3. Fortalecer la creación de la Plataforma de Servicios de información de mercados y planificación y apoyo a la programación de cultivos a nivel nacional.  
Mejorar la organización de las oficinas regionales del MINAGRI/Gobiernos Regionales en plataformas de servicios, teniendo como meta la atención de un millón de hectáreas.
4. Optimizar el Programa de Plataforma de Servicios- SERVIAGRO.  
Serviagro es una plataforma más importante para apoyar a los pequeños productores. Serviagro y Sierra Azul constituyen los dos programas líderes del Minagri porque aspiramos a reducir la brecha tecnológica entre el agro más desarrollado al menos desarrollado. La gran masa de agricultores necesita apoyo para dar el salto tecnológico.  
Se requiere asignar más presupuesto a programas como estos con la finalidad de llegar a beneficiar a la mayor cantidad de agricultores en nuestro país.
5. Impulsar la inversión y ampliar las fuentes de financiamiento en materia de agua.  
A través de la ANA y en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con los gobiernos subnacionales un Presupuesto de Inversiones Priorizadas en Recursos Hídricos, Agua Potable y Saneamiento.
6. Reforestar cinco millones de hectáreas en tierras de dominio público y en tierras de comunidades, con plantaciones forestales maderables y no maderables, en los próximos 5 años.
7. Ampliar los sistemas de riego tecnificado a nivel parcelario en 500,000 hectáreas correspondientes a predios de pequeños y medianos productores.
8. Promover el ordenamiento y aprovechamiento sostenible de los bosques, y para el 2026 lograr la instalación de cinco millones de hectáreas de plantaciones comerciales.

<sup>33</sup> <http://minagri.gob.pe/portal/noticias-antecedentes/notas-2017/18652-ministro-jose-herandez-superviso-estacion-vista-florida-para-impulsar-semillas-de-calidad>



## **GASTO PÚBLICO EN EL SECTOR AGRARIO**

De acuerdo a lo señalado en el artículo 88 de nuestra Constitución Política, el Estado apoya preferentemente al agro, sin embargo, como lo hemos descrito en el punto anterior, este enunciado constitucional no se condice con la realidad.

En diciembre del 2017, el Banco Mundial presenta un estudio sobre la agricultura en el Perú denominado “Tomando Impulso en la agricultura peruana: Oportunidad para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector” en el cual señala<sup>4</sup> que del análisis efectuado al gasto público del Perú, el gasto público en agricultura expresado como un porcentaje del PBI se mantuvo bajo a lo largo del periodo 2000- 2010: empezó con un 0,7%, bajó luego a un 0,3% y terminó en un 0,6%. Durante el mismo periodo, el gasto público total aumentó de S/ 1,3 billones a S/ 2,5 billones, pero su proporción en relación con agricultura cayó significativamente. Al respecto afirmaban que “La baja inversión pública en agricultura puede haberse debido, en parte, a la falta de apreciación por parte de los formuladores de políticas de la verdadera importancia de la agricultura y, en mayor medida, del sistema alimentario”.

En dicho documento también se señalaba que “el futuro de la agricultura peruana debe preocupar a los encargados de formular políticas por al menos cinco razones. Primero, la agricultura forma una parte importante de la economía, por lo que, si se desacelera el crecimiento agrícola, sufrirá el crecimiento en general. Segundo, un sector agrícola expansivo diversifica la economía peruana y reduce la dependencia en la industria extractiva, de modo que, si el sector agrícola se contrae en relación con los demás sectores, el crecimiento económico puede ser más volátil. Tercero, un crecimiento liderado por la agricultura es bueno para la población pobre, en el sentido de que, si el crecimiento agrícola se desacelera, se perderán importantes medios de reducción de pobreza. Cuarto, el Perú depende de importaciones de alimentos para compensar deficiencias de producción, por lo que, si la producción agrícola no mantiene el ritmo del crecimiento poblacional, la seguridad alimentaria nacional podría verse amenazada. Quinto, las prácticas agrícolas inteligentes en términos climáticos pueden jugar un rol muy importante en la reducción de emisiones de

---

<sup>4</sup> <http://documents1.worldbank.org/curated/en/781561519138355286/pdf/Gaining-momentum-in-Peruvian-agriculture-opportunities-to-increase-productivity-and-enhance-competitiveness.pdf>



gases de efecto invernadero y secuestro de carbono, de modo que, si las prácticas agrícolas futuras no son inteligentes en términos climáticos, se perderá una oportunidad importante de ayudar a la mitigación del cambio climático.”

Estas observaciones efectuadas por el Banco Mundial en el año 2017 son acertadas, y han persistido durante estos años hasta la actualidad.

Si vemos la asignación histórica del presupuesto nacional desde el año 2016 al año 2020 podemos constatar que el porcentaje que representa la inversión en la función agropecuaria a nivel de gobierno central no llega ni al 2% del presupuesto nacional y que esa situación se ha mantenido constante en este quinquenio y es una situación que persisten:

<b>Año</b>	<b>P.I.A. Función Agropecuaria</b>	<b>Presupuesto Nacional</b>	<b>% del Presupuesto Nacional</b>
2016	1,950,167,727	138,490,511,244	1.41
2017	1,971,184,560	142,471,518,545	1.38
2018	1,973,659,272	157,158,747,651	1.26
2019	2,869,531,434	168,074,407,244	1.71
2020	3,335,503,793	177,367,859,707	1.78

Elaboración Propia

Fuente: Consulta Amigable MEF

Esta asignación presupuestal es la razón por la cual no se superen las limitaciones que encuentra el sector agricultura para desarrollarse y crecer. “En ese contexto, en las últimas décadas el sector agrario ha ido perdiendo peso en su participación en el PBI nacional, sin embargo, la agricultura mantiene una enorme importancia en el empleo directo y la generación de ingresos de más de un tercio de la población. Es más, dado a que un gran número de personas pobres están empleadas en los sectores agricultura y servicios, estos sectores han generado los mayores ingresos para los pobres, en el periodo de 1990 al 2015, siendo el aporte de la agricultura muy significativo para la reducción de la pobreza extrema (B.M.2017). No obstante que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2017), el ingreso per cápita mensual del productor agrario es el más bajo de toda la



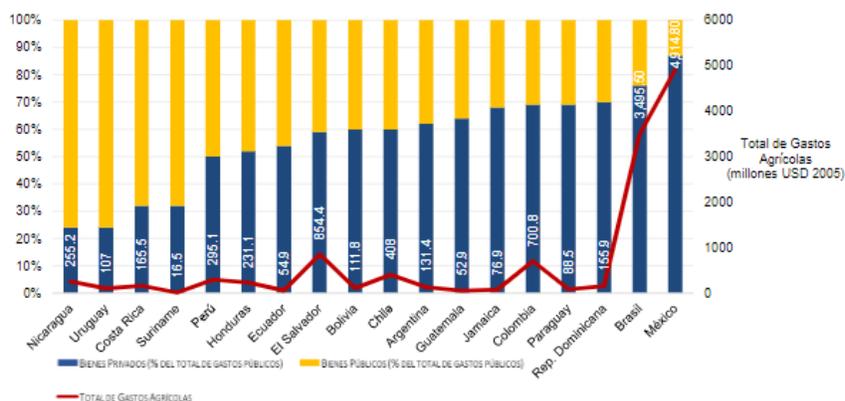
economía, alcanzando, en promedio 2014-2017 a S/ 641.00 Soles; es decir, 50% inferior al ingreso promedio nacional.”<sup>5</sup>

En razón a lo expuesto, esta iniciativa de reforma constitucional proponer la modificación del artículo 88 de la Constitución a efecto garantizar que efectivamente el Estado apoye de manera preferente el desarrollo agrario, invirtiendo anualmente no menos del 6% del presupuesto público en el sector agrario; corrigiendo de esa manera las limitaciones que tiene el ejecutivo para desarrollar e implementar políticas públicas que permitan que la agricultura familiar deje de ser por ejemplo una actividad de subsistencia para el agricultor peruano y sea desarrollada, tecnificada y tenga un nivel mayor de competitividad con lo que se podría asegurar también su acceso al comercio internacional.

Este planteamiento se sostiene en la gran diferencia que existe en la inversión que realizan otros países del continente en desarrollo de su actividad agrícola.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), aumentar la productividad de manera sostenible requerirá inversiones estratégicas en un entorno propicio para la agricultura. Sin embargo, debido a la diversidad de la infraestructura rural y a las iniciativas de Investigación y Desarrollo emprendidas en toda la región, hay requisitos diferentes para elevar el gasto público en inversiones de este tipo<sup>6</sup>.

Gráfico 3—Gasto Público en Agricultura por País, ALC, 2006-2012



Fuente: Anríquez et al. (2016)  
Nota: Los gastos públicos en bienes privados y bienes públicos se reflejan en la escala de la izquierda, mientras que el total de gastos agrícolas se leen en la escala derecha. Promedios anuales de los países, 2006-2012 (en millones de USD 2005). Algunos países solo tienen datos para el período 2013-14.

<sup>5</sup> Decreto Supremo No. 007-2019-MINAGRI que aprueba el Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021.

<sup>6</sup> <http://www.fao.org/3/ca5308es/ca5308es.pdf>



Como podemos ver, según el análisis de la evolución del gasto público en Agricultura a nivel de América Latina, efectuado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), el Perú está en el 14 lugar, siendo uno de los países con más bajo gasto destinado al sector agricultura, muy por debajo de Ecuador, Chile y Argentina.

### **SECTOR AGRICULTURA EN ÉPOCA DE COVID-19**

En el año 2017 el norte del Perú se vio afectado por el niño costero, hecho que decreció el sector de la agricultura en dicha zona del país. Ahora con la aparición del coronavirus este sector productivo se ve con mayores dificultades al acceso de recursos financieros para llevar a cabo sus proyectos agrícolas<sup>7</sup>. Buena parte de los trabajadores del sector agrícola se ha visto afectado económicamente, por lo que ha decidido migrar a otras actividades como el comercio y los servicios. Sin embargo, ello pone en riesgo la alimentación de la población puesto que esta actividad es primordial para la recuperación económica y garantizar el sustento alimentario de la nación.

Pese a la situación de estado de emergencia sanitaria, la agricultura ha tenido un ligero incremento en el mes de abril, según el diario Gestión en 0.6%<sup>8</sup>, muy probablemente porque ésta actividad es básica, más aún en tiempos de pandemia. Incluso, hasta la emisión de dicho artículo periodístico (07JUN2020), el sector agropecuario incrementó el 2.2% en lo que va del año. Si se destinara un mayor porcentaje a dicho sector para mejorar la infraestructura rural, mitigar emergencias (desastres naturales o emergencias agrícolas), conocimiento agrícola, innovación, salud de plantas, manejo de recursos naturales, conservación y recuperación de recursos naturales, entre otros; se podría fomentar aún más el desarrollo en el sector y disminuir la balanza comercial a favor de la agroexportación.

<sup>7</sup> <https://rpp.pe/economia/economia/coronavirus-en-peru-que-hacen-los-agricultores-del-norte-del-pais-para-sobrevivir-a-la-pandemia-reactivacion-economica-noticia-1272370?ref=rpp>

<sup>8</sup> <https://gestion.pe/economia/coronavirus-peru-minagri-sector-agropecuario-crecio-06-en-abril-pese-a-impacto-del-coronavirus-nndc-noticia/>



## II. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El acuerdo nacional en su III Política de Estado “Competitividad del País” desarrolla la política nacional de desarrollo agrario y rural mediante la cual se compromete con el desarrollo agrario y rural del país, que incluya a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y a la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y social del sector. Para lograr dicho objetivo el Estado: a) apoyará la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción agraria y acuícola, poniendo especial énfasis en la productividad, la promoción de exportaciones con creciente valor agregado y defendiendo el mercado interno de las importaciones subsidiadas; (b) desarrollará la infraestructura de riegos, los sistemas de regulación y distribución de agua, mejora de suelos, así como promoverá los servicios de transporte, electrificación, comunicaciones, almacenaje y conservación de productos agrarios; (c) articulará el desarrollo de ciudades intermedias que, con la mejora de la infraestructura rural, motiven la inversión privada e incentiven la creación de oportunidades de trabajo; (d) apoyará la modernización del agro y la agroindustria, fomentando la investigación genética, el desarrollo tecnológico y la extensión de conocimientos técnicos; (e) formulará políticas nacionales y regionales de incentivo a la actividad agrícola, procurando su rentabilidad; y (f) propiciará un sistema de información agraria eficiente que permita a los agricultores la elección de alternativas económicas adecuadas y la elaboración de planes indicativos nacionales, regionales y locales.

El cumplimiento de dichos objetivos se ha visto limitado debido al escaso presupuesto que el Estado asigna al sector agropecuario, razón por la cual se ha propuesto la presente reforma constitucional para garantizar la real y efectiva implementación de políticas públicas a favor del agro.

## III. ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no genera gasto alguno al Tesoro Público, la modificación del presente constitucional busca orientar el gasto público y establecer un mínimo para el sector agrario en la medida que la misma norma señala que el Estado debe apoyar de manera preferente al desarrollo agrario.



#### **IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente propuesta legislativa tendrá como efecto reformar el artículo 88 de la Constitución Política del Perú, máxima norma para la República y con ello las normas de carácter presupuestal y financiero deberán adecuarse a lo señalado por esta reforma.

En ese sentido en las etapas del proceso presupuestario que se inicia todos los años con el objeto de la aprobación de la Ley de Presupuesto Público, deberán tomar en consideración la presente modificación o reforma constitucional.